حكومة إقليم كوردستان – العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة صلاح الدين – أربيل
كلية القانون والسياسة- قسم القانون

طبيعة الاتحاد الأوروبي

(دراسة قانونية تحليلية في ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد ومشروع الدستور الأوروبي)

رسالة
مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين – أربيل
كجزء من متطلبات درجة الماجستير في القانون العام

من قبل
چواس حسن رسول
(بكالوريوس في القانون/ جامعة صلاح الدين – أربيل /٢٠٠٢- ٢٠٠٣)

بإشراف
الأستاذ المساعد الدكتور
شيرزاد أحمد أمين النجار

گەلاڕێزان ٢٧٠٧ شوال ١٤٢٨ تشرين الثانى٢٠٠٧



طبيعة الاتحاد الأوروبي

(دراسة قانونية تحليلية في ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد ومشروع الدستور الأوروبي)

رسالة

مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين – أربيل

كجزء من متطلبات درجة الماجستير في القانون العام

من قبل

چواس حسن رسول

(بكالوريوس في القانون/ جامعة صلاح الدين – أربيل /٢٠٠٢- ٢٠٠٣)

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

شيرزاد أحمد أمين النجار

گەلاڕێزان ٢٧٠٧   شوال ١٤٢٨   تشرين الثانى٢٠٠٧

بسم ا الرحمن الرحيم

((وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا))

صدق ا العظيم

سورة الحجرات

الآية (١٢)

توصية المشرف

أشهد بأن إعداد الرسالة الموسومة بـ(**طبيعة الإتحاد الأوروبي – دراسة قانونية تحليلية في ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد ومشروع الدستور الأوروبي-**) والمقدمة من قبل الطالب (**چواس حسن رسول**) قد تم تحت إشرافي في قسم القانون – كلية القانون والسياسة – جامعة صلاح الدين/أربيل، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام.

التوقيع:
الإسم: أ.م.د. **شيرزاد أحمد أمين النجار**
التأريخ:

توصية رئيس لجنة الدراسات العليا

بناءً على التوصيات المتوفرة أرشح هذه الرسالة للمناقشة.

التوقيع:
الإسم: أ.م.د. **شيرزاد أحمد أمين النجار**
التأريخ :

توصية المقوم اللغوي

أشهد بأن هذه الرسالة الموسومة بـ(**طبيعة الإتحاد الأوروبي – دراسة قانونية تحليلية في ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد ومشروع الدستور الأوروبي-**) قد تمت مراجعتها من الناحية اللغوية وتصحيح ما ورد فيها من أخطاء لغوية وتعبيرية، وبذلك أصبحت الرسالة مؤهلة للمناقشة بقدر تعلق الأمر بسلامة الأسلوب وصحة التعبير.

التوقيع :

الإسم : م. هلكورد محمد حسن

قرار لجنة المناقشة

نشهد بأننا أعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير (چواس حسن رسول) عن رسالته الموسومة (طبيعة الإتحاد الأوروبي – دراسة قانونية تحليلية في ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد ومشروع الدستور الأوروبي-) قد إطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها وفيما له علاقة بها بتأريخ ٨/ ١١ /٢٠٠٧ ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام بتقدير (إمتياز).

التوقيع:
الإسم: أ.م.د. كمال سعدي مصطفى
رئيسا

التوقيع:
الإسم: د. طالب رشيد يادگار
عضوا

التوقيع:
الإسم: د. عبدالملك يونس محمد
عضواً

التوقيع:
الإسم: أ.م. د. شيرزاد أحمد أمين النجار
عضواً و مشرفاً

قرار مجلس الكلية

عقد مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين/أربيل جلسته (   ) بتأريخ   /   /٢٠٠٧ وقرر المصادقة على قرار لجنة المناقشة.

التوقيع:
الإسم: أ.م.د.كمال سعدي مصطفى
عميد الكلية وكالة

الإهـــداء...

إلى...

والِديَ...برا وإحساناً

الباحث

شكر وتقـدير...

الحمدلله نحمده حتى يرضى، والشكر كله على نعمه التي لا تحصى، وأصلي وأسلم على رسولنا (محمد) صلى الله عليه وسلم، نبي الرحمة وعلى آله وصحبه أجمعين.

وإذ مَنَّ الله تعالى عليَّ بإتمام هذه الرسالة، لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والإمتنان لأستاذي الفاضل الدكتور شيرزاد أحمد أمين النجار الذي تفضل مشكوراً بالإشراف على هذه الرسالة ورفدها بملاحظاته القيّمة، فله مني كل الإحترام والإمتنان.

وأتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى جميع الأساتذة الذين تلقيت العلم على يديهم في مرحلتي البكالوريوس والماجستير، كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى السادة رئيس وأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة، فجزاهم الله تعالى عني خير جزاء.

ولاننسى فضل زملائي في مرحلة الماجستير(القسم العام): أميد محمد أسود، شفان أحمد، ومريوان صابر، لما أبدوه من دعم كبير في مرحلة إعداد الرسالة، والسيد هلكورد محمد حسن المدرس المساعد في كلية التربية بجامعة صلاح الدين – أربيل لتقييمه الرسالة لغوياً.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى عمادتي كليتي الحقوق بجامعة القاهرة وجامعة عين شمس – جمهورية مصر العربية، لتعاونهما في تمكيني من الإطلاع على المصادر المتوفرة في مكتبتي الكليتين.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من زودني بالمصادر التي أغنت الرسالة، وأخص بالذكر منهم مكتبة كلية القانون والسياسية بجامعة صلاح الدين .

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى عائلتي العزيزة وأخص بالذكر منهم زوجتي الوفية، لتحملهم معي عناء ومشقة اعداد هذه الرسالة.

وأخيراً... أتقدم بالشكر إلى كل من مدّ لي يد العون وساعدني على أي وجه في إتمام هذه الرسالة.

والله ولي التوفيق

الباحث

المحتويات

فهرست الملاحق

المقدمة

كلما تقاربت الدول وشاع التفاهم بينها زادت فرص السلم والتقدم والإزدهار في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية أمامها. ولعل الإتحاد بين الدول من أنجع السبل لتحقيق هذا التقارب وإحراز التفاهم فيما بينها وحل منازعاتها حلا سلميا. فالإتحاد يجمع عدة دول على أهداف ومصالح مشتركة ويكفل إلتقاؤها في هيئات دائمة لتصريف شؤونها وحسم إشكالاتها بطرائق سلمية ويحقق إلتقاء الدول وتفاهمها ويفسح الطريق أمام الكلمة الهادئة فيما بينها لحل مشكلاتها بدلا من إستخدام القوة.

لم تكن فكرة الوحدة الأوروبية غائبة عن الساحة الفكرية والسياسية الأوروبية، على الأقل منذ القرن الثالث عشر الميلادي، وذلك لأسباب ودوافع تعددت بتطورات التي شهدتها العلاقات السياسية والاقتصادية بين الدول الأوروبية نفسها من جهة، وبينها وبين باقي أنحاء العالم من جهة أخرى. فقد تم طرحها، أول أمر، من قبل مفكرين وفلاسفة أوربيين أمثال بيير ديبوا وسولي ووليم بن وبنثام وغيرهم، على شاكلة نداءات ومشاريع وحدوية، دون أن تلق تجاوبا محسوسا لدى الحكام والسياسيين الأوروبيين، بيد ان آثار الحرب العالمية الأولى المأساوية ونتائجها السياسية والاجتماعية دفعت بالسياسيين ورجال الحكم أمثال أرنستد برايان وتشرشل إلى تبنيها وبالتالي حاولوا نقلها إلى الواقع العملي عن طريق طرح مشاريع سياسية وحدوية على الدول الأوروبية، دون أن يُكتب لأي منها النجاح بسبب الأوضاع الاقتصادية والسياسية التي كانت تمر بها أوروبا في تلك الفترة، والتي أدت بالأحداث إلى أن تتجه نحو المزيد من التفكك والتصارع، بدلا من الوحدة والتفاهم والتكاتف.

وبعد الحرب العالمية الثانية ظهرت، من جديد، فكرة الوحدة على الساحة الأوروبية، وهذه المرة بشكل أقوى، مما كان عليه الحال في السابق، وبمساندة الحكومات الأوروبية والسياسيين وتيار عريض يدعو إلى الوحدة من بين الشعوب الأوروبية، وذلك نتيجة لتفاعل عدة عوامل منها كانت سياسية وأمنية واقتصادية تتعلق بالأوضاع الداخلية التي كانت تمر بها الدول الأوروبية في تلك الفترة، ومنها ما كانت تتعلق بأوضاع السياسة العالمية التي ترتبت على الحرب، والتي نقلت مركز السلطة والقوة بعيدا عن أوروبا إلى الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي. ومما ساعد الأوروبيين، على الأقل في أوروبا الغربية، على تحقيق الخطوات الأولى بإتجاه الوحدة هو تبني منهج الوظيفية الجديدة، وفي هذا السبيل أبرمت الدول الأوروبية مجموعة من المعاهدات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .....الخ، بحيث شكلت بمجموعها تجربة فريدة من نوعها في مجال الوحدة بين الدول.

وعليه فقد أصبح الاتحاد الأوروبي(الجماعات الأوروبية سابقا)، موضع اهتمام الدارسين والباحثين في مجال القانون العام والعلوم السياسية، حيث حاول العديد من الفقهاء والباحثين تفسير تطوره ومؤسساته وعملية صنع القرار فيه، وبالتالي تحديد طبيعته. وعلى الرغم من أن تطور هذا الاتحاد والتفاعل المعقد بين جوانبه الاقتصادية والسياسية شكل حقيقة دولية بمؤسسات فريدة له شخصية قانونية مستقلة عن الدول الأعضاء، لكن في نفس الوقت فإن هؤلاء الفقهاء والباحثين رأوا في الاتحاد الأوروبي ظاهرة صعبة من حيث التكييف وتحديد طبيعته القانونية. الأمر الذي جعله دائما موضوعا للبحث والدراسة.

ومالفت انتباهي هو معاهدة مشروع الدستور الأوروبي، الذي وقعت عام ٢٠٠٤ من قبل الدول الأعضاء، وقد أثارت لدي عدة تساؤلات منها: ماهو الاتحاد الأوروبي؟ متى ولماذا ظهر؟ وعلى نحو أدق ماهي طبيعته القانونية على ضوء المعاهدات التي أنشأته؟ وعليه قمت بإختيار الاتحاد الأوروبي من زاوية تحديد طبيعته عنوانا لبحثنا هذا، كونها تشمل مجمل تطور الاتحاد الأوروبي من حيث تأريخه ومؤسساته ومجالات نشاطاته، إلى جانب كونها مشكلة قانونية اختلفت آراء الفقهاء دائما بشأنها.

أهمية البحث:

بما ان تجربة الاتحاد الأوروبي تعد من التجارب الوحدوية الرائدة والناضجة على مستوى القارة الأوروبية، هذا ماجعلها تتمتع بأهمية كبيرة وذات تأثير في مجرى السياسة الدولية والتطورات العالمية، وعليه يحظى الاتحاد الأوروبي منذ بدايته باهتمام الباحثين والأكادميين الأوروبيين، وذلك بهدف تحديد عوامل نشأته ومكامن قوته وإستمراره وتطوره المنقطع النظير، لكن هذا لاينطبق على الدارسين والباحثين في خارج أوروبا عامة، وفي الشرق الأوسط خاصة، حيث لم تتلق دراسة الاتحاد الأوروبي اهتماما واسعا، وقلما نجد دراسات وبحوث وكتب ذات تحليل واقعي بشأنه، وذلك بسبب غياب، وفي أحسن الأحوال ضعف، التوجه الديمقراطي في منطقتنا، الأمر الذي إنعكس بشكل سلبي على وجود الدراسات التي تتناول التجارب الوحدوية بين الشعوب والدول المختلفة، كون ظاهرة الاتحاد بين الدول، على الأقل في عصرنا هذا، شديدة الإرتباط بالديمقراطية، ولايمكن التفكير بوحدة حقيقية إختيارية في غياب الإرادة الحرة للشعوب، التي تتجسد في النظام الديمقراطي.

غير ان موقع وتأثير التراث الفكري والسياسي والتأريخي للدول التي تشارك في عملية صنع الوحدة الأوروبية، إلى جانب روابطها السياسية والاقتصادية والجغرافية بدول الشرق الأوسط وشعوبها، تفرض أهمية الاتحاد الأوروبي وتطوراته وإنعكاساته على منطقتنا، ويتطلب هذا فهما وتحليلا دقيقين لهذه التجربة، وذلك ليتسنى لنا التعامل معها بشكل صحيح في ضوء رؤية واقعية صحيحة، هذا إلى جانب ان الاتحاد الأوروبي يشكل تجربة غنية ومن أكثر التجارب الوحدوية نجاحا في تحقيق الإزدهار الاقتصادي وعلى صعيد السلم والأمن الإقليميين وترسيخ مباديء حقوق الانسان وديمقراطية مابعد الدولة الوطنية، الأمر الذي نعتقد انه قد تستفيد منه شعوب هذه المنطقة ودولها وذلك بغية تحقيق السلام والتقدم الاقتصادي والرفاهية وتثبيت مباديء حقوق الانسان في أبعادها مابعد الدولة الوطنية.

مشكلة البحث:

بدأ العالم يصغر ويتحول إلى قرية كونية نتيجة للتطور الكبير الذي يشهده في المجال الاقتصادي والتكنولوجي، مما إستدعى تظافر الجهود نحو التعاون والعمل المشترك. وكان الأوروبيون أسبق من غيرهم في التنبؤ بهذه الحقيقة، لذلك بدؤوا بوضع الخطوات الأولى للوصول إلى هذا العالم الصغير من خلال البدء بعملية الوحدة الأوروبية وذلك من خلال الاتحاد الأوروبي. مع ذلك لم تكن هذه العملية سهلة، كونها لم تكن وحيدة الجانب، بل تداخلت فيها جوانب متعددة سياسية، اجتماعية، اقتصادية، فكرية، تأريخية، وعليه مر بها العديد من الصعوبات والمشاكل التي كانت تتطلب حلولا مبتكرة في المنهج والآليات المستخدمة لتحقيق الهدف الرئيس، الا وهو الوحدة الأوروبية، الأمر الذي أضفى صعوبة وتعقيدا على تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي. وعليه يمكن أن نحدد مشكلة البحث في طبيعة

الاتحاد الأوروبي ذاته هي مشكلة قانونية- سياسية- اقتصادية- فكرية، تتطلب البحث والدراسة والتدقيق لتحديد جوانبها والخروج بنتائج واقعية، لذلك يتركز بحثنا على هذه المشكلة بهدف الخروج بنتائج علمية دقيقة حول طبيعة الاتحاد الأوروبي.

فرضيات البحث:

في ضوء الآراء المختلفة بشأن تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي، يرتكز هذا البحث على فحص الفرضيات الآتية وإستنتاج صحتها:

١- الاتحاد الأوروبي هو منظمة دولية حكومية.

٢- الاتحاد الأوروبي هو إتحاد كونفدرالي.

٣- الاتحاد الأوروبي هو إتحاد فدرالي.

٤- الاتحاد الأوروبي هو إتحاد من نوع خاص.

منهجية البحث:

في دراستنا لموضوع طبيعة الاتحاد الأوروبي، اعتمدنا جملة مناهج تتوافق مع طبيعة البحث، اذ لابد من الرجوع إلى الخلفية التأريخية والتطورات والأحداث التي مر بها الاتحاد الأوروبي منذ بداية إنشائه، لذلك أرتأينا إتباع المنهج التأريخي. كما اعتمدنا المنهج التحليلي-المقارن لتحليل المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي ومشروع الدستور الأوروبي والوقوف على مؤسساته ومجالات نشاطه، ومن ثم مقارنة النتائج بالأحكام العامة في القانون العام للمنظمات الدولية والاتحادات الكونفدرالية والدول الفدرالية، وذلك بهدف الوقوف على أوجه التشابه والإختلاف بينها وبالتالي الوصول إلى النتائج العلمية في إطار فرضياتنا. كذلك اعتمدنا المنهج الوظيفي لتحليل وظائف ومجالات نشاط الاتحاد الأوروبي ومؤسساته، الأمر الذي قلما نجده في الدراسات القانونية، لأن هذا المنهج يُعتمد عادة في الدراسات السياسية والاجتماعية، لمراقبة فعالية ونشاطات العوامل المكونة لظاهرة معينة وبالتالي تحديد نتائج التفاعلات فيما بينها.

هيكلية البحث:

يتكون البحث من أربعة أقسام، على النحو الآتي:

القسم الأول: يتناول تعريف التكامل وأهم نظريات التكامل السياسية والاقتصادية.

القسم الثاني: يتناول الخلفية الفكرية والعملية للاتحاد الأوروبي.

القسم الثالث: يتناول تطور الاتحاد الأوروبي من حيث المعاهدات المنشئة له ومؤسساته ومجالات نشاطه.

القسم الرابع: يتناول دراسة طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء المعاهدات المنشئة ومشروع الدستور الأوروبي، وكذلك التطورات الأخيرة التي شهدتها مسيرة التكامل الأوروبي في قمة بروكسل ٢١ و ٢٢ حزيران ٢٠٠٧.

ثم أنهينا دراستنا بخاتمة تناولنا فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها.

١- نظريات التكامل الدولي Theories of International Integration [1]

يمكن تحديد الإطار النظري لمسيرة الوحدة الأوروبية من خلال أفكار عُرِفَت في حقل العلاقات الدولية بنظريات التكامل الدولي، والتي إنطلقت جميعها من فرضية أساسية مضمونها أن التعامل الدولي المبني على أساس القوة يؤدي إلى الإنقسام، ومن ثم إلى سلوك غير عقلاني من جانب الدول، أي الصراع واستخدام القوة، بيد أن التكامل والاندماج يحقق الاستقرار والأمن[2]، وعليه تحتل نظريات التكامل الدولي مكانة بارزة في المحاولات التي تبحث عن حلول جذرية ناجعة لمشكلة الصراع الدولي[3]. ولأهمية الموضوع بالنسبة لدراستنا سوف نتطرق إلى الأسس النظرية للتكامل الدولي والإقليمي من خلال المواضيع الآتية:

١-١: تعريف التكامل

ينقسم منظرو التكامل حول تحديد معنى التكامل إلى فئتين، الفئة الأولى، تنظر إلى التكامل الدولي كـ (عملية Process) أمثال أرنست هاس وجالتونج وبتلاند، والفئة الثانية، تنظر إلى التكامل كـ (حالة أو شرط Situation or Condition) أمثال كارل دوتش وأتزيوني[4].

من زاوية التكامل كـ(عملية) ،حدد أرنست هاس A. Hass تعريف التكامل بأنه عبارة عن (العملية التي تضمن تحول الولاءات والنشاطات السياسية لقوى سياسية في دول متعددة ومختلفة نحو مركز جديد تكون لمؤسساته صلاحيات تتجاوز صلاحيات الدول الوطنية القائمة)[5]، ويعرفه جوهان جالنتوج بأنه (العملية التي يتم بواسطتها اجتماع عضوين أو أكثر من أعضاء المجموعة الدولية ليكونوا عضوا جديدا، وعند إكتمال هذه العملية فإنه يمكن القول أن التكامل قد حدث والعكس صحيح)[6]، ويرى بتلاند أن التكامل هو (العملية التي يلجأ إليها عضوان أو أكثر من أعضاء المجموعة الدولية ليكونوا كُلاً دولياً واحدا جديدا)[7]، وعليه فالتكامل لدى هذه الفئة عبارة عن عملية يتم

---

1 – تمت ترجمة لفظة Integration لدى بعض الكتاب العرب بـ(التكامل) حيث نرى لدى كل من د.اسماعيل صبري مقلد، و د.عبدالمنعم سعيد، و د.محمد بوعشة، و د.محمد السعيد إدريس، في حين تُرجم لدى البعض الآخر بـ(الإندماج) ونرى ذلك لدى كل من د.بطرس بطرس غالي ود.محمود خيري عيسى، و د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا . أنظر: د.اسماعيل صبري مقلد،نظريات السياسة الدولية،ط١،جامعة الكويت،١٩٨٢،ص٢٨٧ . و د.عبدالمنعم سعيد، الجماعة الأوروبية: تجربة التكامل والوحدة،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،سلسلة الثقافة القومية:(٥)،بيروت،١٩٨٦،ص١٥ . و د.محمد بوعشة، التكامل و التنازع في العلاقات الدولية الراهنة،ط١،دار الجيل/دار الرواد،لبنان/طرابلس،١٩٩٩،ص١٦٧. و د.محمد السعيد إدريس،تحليل النظم الإقليمية،مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية–الأهرام،القاهرة،٢٠٠١،ص٣٥ . و د.بطرس بطرس غالي و د.محمود خيري عيسى،مدخل في علم السياسة،ط١٢،مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة،١٩٩١،ص٤٣١. و د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية،ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١،ص١٧.

2 – مازن خليل غرايبة،المجتمع المدني والتكامل –دراسة في التجربة العربية–،ط١،مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية،سلسلة الدراسات الاستراتيجية:(٧٥)،أبو ظبي،٢٠٠٢،ص١٤.

3 – د.اسماعيل صبري مقلد،المصدر السابق،ص٢٨٧.

4 – د.محمد السعيد إدريس،المصدر السابق،ص٣٦.

5 – د.محمد بوعشة،المصدر السابق،ص١٦٧.

6 – د.محمد السعيد إدريس،المصدر السابق،ص٣٦.

7 – نفس المصدر أعلاه،ونفس الصفحة.

بمقتضاها توحيد وتجميع عضوين أو أكثر للمجموعة الدولية في نسق عضوي أو نظام واحد جديد، وتؤدي في النهاية الى وضع معين لهذه الأجزاء أو العناصر الداخلة فيها[١].

أما من زاوية التكامل كـ(شرط)، فيعرفه كارل دوتش بأنه (خلق كل واحد من عدة أجزاء، أي تحويل وحدات كانت من قبل منفصلة عن بعضها البعض إلى مكونات نظام متماسك)[٢]، ويَذكَر بأنه، عادة، للنظام ككل خواص ليست موجودة في أي جزء فقط من الأجزاء التي يتكون منها، بمعنى الوحدات تخلق سويا خواص النظام الجديد، وتفتقر إليها كل وحدة بمفردها[٣]، وعليه فإن أنصار هذه الفئة ينظرون إلى التكامل على أنه (حالة Situation)، أي بإعتباره شيئا ما تحقق بصورة نهائية من عناصر مختلفة نتيجة لإحتفاظ النظام بالتوازن فيما بينه وبين الأجزاء المكونة له من ناحية، وفيما بين أجزائها من ناحية أخرى[٤].

في دراستنا هذه لطبيعة الاتحاد الأوروبي عندما نتطرق إلى تطور التكامل الأوروبي فيما بعد، نلاحظ بأن تعريف التكامل كـ(عملية) هو التعريف الذي يمكن أن يساعدنا أكثر في فهم تطور مسيرة الاتحاد الأوروبي من جهة، وتحديد طبيعته من جهة أخرى، لذلك يمكن أن نعتمد، على الأقل في هذه الدراسة، على هذا التعريف أكثر من إعتمادنا على تعريف التكامل كـ(حالة).

وجدير بالذكر، ان التكامل الدولي يختلف عن التنظيم الدولي في أن الأخير يعمل على إيجاد مؤسسات دولية تتحرك بين الدول، بينما يتجه التكامل الدولي نحو إيجاد مؤسسات مستقلة عن الدول الأعضاء تسمى بمؤسسات مافوق الوطنية، بحيث تستطيع اتخاذ قرارات إلزامية تتوجب على الدول الأعضاء الإذعان لها وتطبيقها[٥].

١-٢ صور التكامل

من اهم صور التكامل الدولي: التكامل الاقتصادي، والتكامل الاجتماعي، والتكامل السياسي، والتكامل الأمني[٦]. ويمكن تلخيص مفهوم كل صورة من تلك الصور على النحو الآتي:

١- التكامل الاقتصادي: عبارة عن تكوين نوع من التنسيق الاقتصادي مابين الدول المشاركة، ويمكن ملاحظة أن هذا التوجه قد يشمل مستويات مختلفة منها: منطقة التجارة الحرة، الاتحاد الجمركي، السوق المشتركة، الاتحاد الاقتصادي، التكامل الاقتصادي التام. ويعد التكامل الاقتصادي مرحلة متقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية مقارنة بالتعاون الاقتصادي، الذي يهدف إلى تخفيف التمييز بين الوحدات الاقتصادية مع الحفاظ على سماتها

---

1 – أحمد عباس عبد البديع،العلاقات الدولية – أصولها وقضاياها المعاصرة– ،مكتبة عين شمس، القاهرة،١٩٨٨،ص٢٦٧–٢٦٨.

2 – كارل و. دوتش،تحليل العلاقات الدولية،ترجمة محمود نافع،مكتبة الأنجلوا المصرية،القاهرة،١٩٨٢،ص٢١٣.

3 – نفس المصدر أعلاه، ونفس الصفحة.

4 – أحمد عباس عبد البديع، المصدر السابق،ص٢٦٧–٢٦٨.

5 – د.اسماعيل صبري مقلد،المصدر السابق،ص٢٨٧.

6 – نفس المصدر أعلاه،ص٢٨٨.

الخاصة، على خلاف التكامل الاقتصادي الذي يهدف إلى إزالة التمييز بين الوحدات المشاركة لخلق كيان اقتصادي جديد[١].

٢- **التكامل الاجتماعي: ويقصد به عملية نقل الولاءات الوطنية إلى مجتمع سياسي أكبر من الدول المشاركة، كذلك تنمية الاتجاهات مافوق الوطنية التي تعرف بالوعي مافوق الوطني Supranational Consciousness[٢].**

٣- **التكامل السياسي: ويقصد به إندماج الفاعلين السياسيين أو الوحدات السياسية كالمجموعات أو الدول فيما يتعلق بسلوكهم السياسي، ويؤثر في السلوك السياسي للأجزاء أو الوحدات الداخلة في هذه العلاقة بحيث يختلف عن السلوك السياسي السائد قبل دخولهم في العلاقة الجديدة. ويكون الإندماج دوليا عندما تكون الوحدات الداخلة في علاقة الإندماج دولا[٣].**

وجدير بالذكر أنه في التكامل السياسي لا توجد حاجة إلى مباشرة السيادة الكاملة على السياسات الداخلية للدول الأعضاء، فيما عدا حالة الدولة الفدرالية. كذلك التكامل السياسي أصعب في تحقيقه من التكامل الاقتصادي، ذلك لأن الدولة في هذا الأخير تتوقع دعم اقتصادها الوطني، في حين ان التكامل السياسي يقيد سيادة الدولة وسلطاتها تجاه مواطنيها، الأمر الذي يصطدم بالنزعات والاعتبارات الوطنية كونه ينتقص من شأن الدولة، وثمة اعتقاد قوي بأن التكامل السياسي لايتحقق إلا إذا كان مسبوقا بالتكامل الاقتصادي، أو بالأحرى هو نتيجة له[٤].

٤- **التكامل الأمني: وهو على الرغم من أنه قد ينبع من نظم المحالفات القائمة، الا أنه في الحقيقة يعني أكثر من مجرد عضوية التحالف، ويفترض التكامل الأمني أن تتفق الدول الداخلة في ترتيبات الأمن الجماعي، بغض النظر عن تفاوت مواردها من حيث القوة العسكرية والاقتصادية، على اتخاذ القرارات المتعلقة بأمنها المشترك بأسلوب التخطيط، والتنفيذ، والقيادة المشتركة. وغالبا ما ينبثق في المرحلة اللاحقة على تحقيق التكامل السياسي، لأن مجرد إقامة التحالفات العسكرية لا يعني إندماج أجهزة إتخاذ القرارت أو القيادة. وفي الحقيقة لايوجد للتكامل الأمني صور تطبيقية واقعية في الحياة الدولية المعاصرة[٥].**

١-٣ أبعاد التكامل

من الممكن أن نتحدث عن أربعة أبعاد للتكامل وهي: السيطرة، النطاق، المدى، التماسك[٦]، ويلخص مفهوم كل بُعد بالشكل الآتي:

---

1 – للإطلاع على المزيد حول التكامل الاقتصادي أنظر: د.عبدالوهاب حميد رشيد،الدور التكاملي للمشروعات العربية المشتركة،ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر/مكتبة شركة كاظمية للنشر والترجمة،لبنان/الكويت،١٩٨٥،ص١٣ومابعدها. كذلك د.محمود الحمصي،خطط التنمية العربية وإتجاهاتها التكاملية والتنافرية،ط١ ،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،١٩٨٠،ص٩١ ومابعدها.

2- د.اسماعيل صبري مقلد،المصدر السابق،ص٢٨٨.

3– د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٢.

4 – د.اسماعيل صبري مقلد،المصدر السابق،ص٢٨٩.

5 – نفس المصدر أعلاه،ص٢٨٩- ٢٩٠.

6 – د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٤.

١- السيطرة Domain: ويقصد به شعوب المناطق الجغرافية التي تتم بينها العملية التكاملية[1].

٢- النطاق Scope: وهو مجموع المجالات المختلفة التي تنطبق عليها العلاقة التكاملية[2]، فقد يشمل التكامل المجال الاقتصادي أو المجال السياسي فحسب للوحدات الداخلة فيه، وقد يشمل السلوك السياسي الدولي فقط ....الخ[3].

٣- المدى Range: ويقصد به الفرق بين أقصى الكسب الذي يمكن أن تحققه الوحدات الداخلة في العملية التكاملية وأقصى الخسارة التي سوف تلحق بها مالم تفعل ذلك[4]، فقد يكون المدى متوسطا في حالة العملية التكاملية كأن تقتصر على خلق منظمة ثانوية ذات أهمية هامشية بالنسبة لأعضائها، أي يترتب على نجاحها قليل من الكسب وعلى فشلها قليل من الخسارة. ويمكن أن يكون المدى كبيرا في حالات أخرى ،كما كان عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية في القارة الأمريكية منذ عام ١٧٧٦ فصاعدا، حيث حصلت الولايات على إستقلالها، بسبب تكامل تلك الولايات فيما بينها، في حين لو كان أن هذا التكامل قد فشل لهدد تلك الولايات بعدم الحصول على الاستقلال ولأستمر نظام الحكم الاستعماري الانجليزى عليها[5].

٤- التماسك Cohesion: ويكون النظام التكاملي متماسكا إلى الحد الذي يستطيع فيه مقاومة الضغوط والتوترات وعدم التوازن وغيرها من الاسباب، ويمكن أن يقاس التماسك بمدى قدرة النظام التكاملي على إحداث تغيير في سلوك وحداته عن السلوك الذي كان يتوقع لها إتباعه فيما لو لم تندمج[6]، وبهذا فحالة التماسك التي حققتها كل من ألمانيا وإيطاليا على التوالي، بعد توحيد كل منهما على أساس قومي في القرن التاسع عشر، تدل عليها حقيقة عدم انفصال أي من الأقاليم المكونة لها بعد الاضطرابات التي سببتها الحرب العالمية الأولى أو الثانية، بينما شدائد متماثلة أسهمت في عام ١٩١٨ في تفكك كل من النمسا وهنغاريا والاتحاد بين بريطانيا وإيرلندا[7].

والجدير بالذكر أن تحديد الاختلافات بين هذه الأبعاد الأربعة، يساعدنا على التمييز بين أنواع مختلفة من المجتمعات السياسية المتكاملة، فمثلا نطلق إصطلاح عالمي على مجتمع ذي سيطرة عالمية (مثل الأمم المتحدة)، ويطلق مصطلح مجتمع خاص أو إقليمي على التجمعات التي تقتصر العضوية فيها على بلدان معينة مثل الاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية، ومن حيث النطاق نميز المجتمعات النوعية التي تقتصر على موضوع معين أو خدمة معينة مثل الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية الذي ينسق الخدمات التلغرافية الدولية بين عدد كبير من البلاد، على خلاف المجتمعات الموسعة التي يتوقع من كل منها أن تضطلع بمسؤولية واسعة عن مجموعة متنوعة كبيرة

---

1 – كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢١٣.
2 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.
3 – د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٢.
4 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.
5 – كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢١٤.
6 – د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٣.
7 – كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢١٤-٢١٥.

من المهام على مجموعة معينة من الأقاليم أو الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية طبقا لدستورها الاتحادي المصدق عليه في عام ١٧٩١[١] .

١-٤ شروط التكامل

في الحقيقة هناك شروط معينة تعتمد العملية التكاملية عليها لتحقيق الحد الأدنى من النجاح، بحيث لا يمكن أن تبدأ عملية إندماجية حقيقية دون توفر تلك الشروط، إلا في حالات العمليات التي تحقق مطامح الزعامة الشخصية، التي غالبا لن يُقدر لها النجاح[٢]. ويوجد إتفاق عام بين من ينظرون إلى التكامل كـ(عملية) وبين من ينظرون إليه كـ(شرط) حول مجموعة من الشروط التي بدونها لن تنجح عملية التكامل، مع أن هذا لايعني بالضرورة، توافر كل تلك الشروط لحدوث التكامل، ولكن غياب عدد منها، خاصة الشروط التي تحظى بالأولوية، يؤدي إلى تقليل فرص نجاح العملية التكاملية. ويمكن تلخيص أهم تلك الشروط كالآتي[٣]:

١- التقارب الجغرافي .
٢- التشابه في النظم السياسية .
٣- وجود رأي عام مشجع لعملية التكامل.
٤- وجود تجانس ثقافي.
٥- توافر خبرة متشابهة في التطور التأريخي والاجتماعي.
٦- وجود إستقرار سياسي.
٧- توافر مستوى متقارب في القدرات العسكرية والاقتصادية.
٨- توافر مؤسسات إدارية متقاربة.
٩- وجود مساع تعاونية سابقة.

١-٥ مهام التكامل واستمراره

إن المهام الرئيسة للعملية التكاملية، هي كالآتي[٤]:

١- المحافظة على السلام ذي الأغراض المتعددة.
٢- التوصل إلى قدرات أكبر للوحدات الداخلة في التكامل.
٣- إنجاز بعض المهام المحددة.
٤- اكتساب صورة ذاتية جديدة للنظام التكاملي.

وعندما يخفق النظام التكاملي في الالتزام بهذه المهام أو بعضها فإنه يكون عرضة للانهيار والتفكك[٥].

1 – كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢١٥.
2 – د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٣.
3 – د.محمد السعيد إدريس،المصدر السابق،ص٣٧.
4 – كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢٥٣.
5 – د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٥.

١-٦ نظريات التكامل الدولي

تندرج عملية تطور الاتحاد الأوروبي من الناحية النظرية ضمن مايعرف بـ (نظريات التكامل الدولي)، وهي تلك النظريات التي نشأت لتفسير عملية الاندماج بين الدول المختلفة من حيث الدوافع، والقوى المحركة، والآليات. ويمكن تقسيم تلك النظريات إلى نوعين: النوع الأول، ظهر في إطار علم السياسة ويطلق عليها النظريات السياسية للتكامل، والنوع الثاني، ظهر في إطار علم الاقتصاد ويطلق عليه النظريات الاقتصادية للتكامل[١] .وفيما يلي ملخص عنهما:

١-٦-١ النظريات السياسية للتكامل

تعد الدولة الوطنية Nation- State[٢]، برأي منظري التكامل، العقبة الرئيسة أمام عملية التكامل، وذلك لتشبثها بسيادتها ومصلحتها الوطنية الضيقة، التي تجعلها دائما تتجه نحو التجزئة والتفتت وتزيد من فرص المنافسة والصراع، لذلك تركزت الجهود على كيفية تقليص دور هذه الدولة وسيطرتها، وفي هذا الإطار تشعبت الآراء واختلفت النظريات والمناهج وأصبحت لكل نظرية طرحها ورؤيتها الخاصة في كيفية تجاوز الدولة الوطنية وتحقيق التكامل[٣]، وتختلف تلك النظريات بموقفها من دور كل من الأركان الثلاث للكيان التكاملي في عملية التكامل، وهي: الحكومات الوطنية، الفئات الاجتماعية، الحكومة الإقليمية[٤] .ويمكن عرض هذه النظريات باختصار كما يأتي:

أولا: النظرية الفدرالية Federalism :

في الحقيقة، يعد الفكر الفدرالي بمثابة استراتيجية للتحرك نحو التكامل أكثر منه نظرية تضع أسسا لبلوغه[٥]. وتسعى النظرية الفدرالية إلى تطبيق نموذج الدولة الفدرالية[٦] على المستوى

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٧.

2 – جاءت تسمية الدولة الوطنية من الأصل الأنجليزي Nation -State ولكن ترجمها بعض الكتاب العرب بالدولة القومية، أنظر: د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور الوسطى، ط١،القاهرة،١٩٨٩،ص ٤٣، كذلك سليمان صالح الغويل،الدولة القومية،ط٤،منشورات جامعة قار يونس،بنغازي–ليبيا،١٩٩٠،ص٢٠١ومابعدها، كذلك بول هيرست وجراهام تومبسون،مساءلة العولمة،ترجمة إبراهيم فتحي،منشورات المجلس الأعلى للثقافة: المشروع القومي للترجمة، دون جهة ومكان نشر،١٩٩٩،ص٢٤٨ومابعدها.

3 – مازن خليل غرايبة،المصدر السابق،ص١٥.

4 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،ط١،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،سلسلة بحوث ودراسات:(٣٤٩)،القاهرة،١٩٩٨،ص٥ .

5 – نفس المصدر أعلاه،ص٧.

6 – تعرف الدولة الفدرالية بأنها عبارة عن كيان سياسي مركب تتألف من وحدات مكونة قوية و حكومة عامة قوية . لكل منها سلطات عهد بها الشعب إليها بموجب الدستور المنشئ للدولة الفدرالية، ولكل منها صلاحية في التعامل المباشر مع المواطنين من حيث ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنها تنتخب إنتخابا مباشرا بوساطة المواطنين. وجدير بالذكر أنه توجد حاليا (عام٢٠٠٦) نحو ٢٥ دولة فدرالية في العالم تنطبق عليهم المعايير الأساسية للاتحاد الفدرالي. أنظر: رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية،ترجمة غالي برهومة وآخرون،طبعة خاصة،منتدى الاتحادات الفدرالية،أوتاوا–كندا،٢٠٠٦،ص١٠. وللاطلاع على المزيد حول الدولة الفدرالية أنظر: د.منذر الشاوي،القانون الدستوري:نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية:(٣)،بغداد،١٩٨١،ص٢٥٠ومابعدها، وكذلك د.اسماعيل الغزال،القانون الدستوري و النظم السياسية،ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،بيروت،١٩٨٢،ص٩٩ ومابعدها، وكذلك د.محمد عمر مولود،الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق،ط١،مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر،أربيل،٢٠٠٠،ص٢٣٢ ومابعدها.

الإقليمي، أي ان على الدول الداخلة في عملية الاندماج التخلي عن سيادتها لصالح الدولة الفدرالية التي تنبثق عن عملية التكامل، والتي يتم فيها توزيع جديد للسلطات بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية في مجالات مختلفة[١]، تمييزا لها عن الدولة الموحدة (البسيطة) التي لاتبقى فيها سلطات الدول الداخلة في العملية التكاملية بل تنتقل الى الدولة الوطنية الحديثة التي تنشأ من خلال العملية التكاملية، وعن التنظيمات الكونفدرالية التي تشكل فيها الحكومات الوطنية مجلسا أعلى لإدارة عدد من الأمور التي تهمها جميعا، وتحتفظ الدول الوطنية فيها بسلطة إصدار القرارات والتشريعات اللازمة على وفق ما يتفق هذا المجلس عليه[٢].

إذن التكامل لدى أنصار النظرية الفدرالية يحدث نتيجة إلتقاء إرادة الممثلين السياسيين لمجموعة من الدول الوطنية، وهو عبارة عن محصلة إدراك واعٍ وتصميم مسبق من قبل مراكز القوة السياسية في كل دولة من الدول الأطراف[٣].

ويمكن القول بأن النظرية الفدرالية تنفرد في توجهها المباشر إلى إقامة سلطة إقليمية كاملة الصلاحيات، تقوم بتلبية مطالب الفئات الاجتماعية في جميع الدول الداخلة في العملية التكاملية، وتقوم بممارسة صلاحياتها في كافة الشؤون المتعلقة بالمواطنين مع مراعاة اختلاف البيئات المحلية، على وفق نظام يقوم على أساس مبدأ المشاركة واللامركزية في اتخاذ القرارات. وعليه تتنازل الدول طوعاً عن سيادتها لمصلحة السلطة الإقليمية الجديدة وتتقبل الفئات الاجتماعية المختلفة ذلك[٤].

وفي سياق فكرة الوحدة الأوروبية، وجدت النظرية الفدرالية صدى لها في أوروبا قبل وبعد الحرب العالمية الثانية، ورأى كثيرون أمثال كوندهوف كالرجي وجان مونيه ووالتر هالشتين وألتيرو سبينللي وتشرشل، في هذا المنهج أساسا لحل معضلة الأمن الأوروبي ونهاية لمحاولات ألمانيا المتكررة للسيطرة على أوروبا، لكن بقيت الفدرالية كاستراتيجية والهدف النهائي لحركة الوحدة الأوروبية أكثر من كونها منهجا لتحقيق ذلك[٥].

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٧–١٨.

2 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص٥–٦.

3 – مازن خليل غرايبة،المصدر السابق،ص١٥. يجدر بالذكر أن الدولة الفدرالية تنشأ بإحدى طريقتين وهما: أولا، الاتحاد بالتجمع أو الانضمام، وبموجب هذه الطريقة تتحد عدة دول مستقلة أو تنضم إلى بعضها وتقيم دولة واحدة أعلى من الدول الأعضاء كما ظهرت كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكندا واستراليا واتحاد جنوب أفريقيا..الخ، وثانيا، الاتحاد بالتفكك، وفقا لهذه الطريقة تنشأ الدولة الفدرالية من خلال تفكك دولة موحدة بسيطة إلى عدة ولايات ولكن في ظل الدولة ذاتها التي تتحول إلى دولة مركبة، هكذا نشأت الدولة الفدرالية في كل من البرازيل والارجنتين والمكسيك وفنزويلا (والعراق مابعد عام ٢٠٠٣)..الخ. أنظر د.محمد عمر مولود،المصدر السابق،ص٢٣٧–٢٣٨.

4 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص١٢.

5- Laura Cram, Integration theory and the study of the European policy process, in the book (European Union: Power and policy-making, edited by Jeremy Richardson,2nd edition,Routledge,London,2001),p.52.

ثانيا: النظرية الاتصالية Transactionalism[١]:

تؤكد هذه النظرية على أهمية الاتصال بين الوحدات الدولية المختلفة كأساس لقيام الاندماج، وترتبط بالأساس بأفكار كارل دوتش، الذي كان يهدف من وراء أفكاره هذه إنشاء ما أَطلق عليه إسم (مجتمع أمن)[٢].

يفضل أَتباع هذا المنهج العمل على تشجيع و تكثيف الاتصالات بين الفئات الاجتماعية المختلفة في الدول المعنية، دون التزام بأطر مؤسسية معينة أو مراحل محددة خشية أن تتحول تلك المؤسسات بذاتها إلى عقبة في وجه التكامل مكتفيا بإقامة مايلزم من مؤسسات لإدارة شؤون المعاملات التي يجري تكثيفها، أي بخلاف النظرية الفدرالية، ترى الاتصالية، بأنه من غير المقبول القفز إلى خلق سلطة مركزية واسعة أو محدودة، بل من الأفضل البدء بخلق تنظيمات تتولى عددا من الشؤون الفنية التي لاتثير حساسيات لدى الفئات الاجتماعية القائمة[٣]، ويمكن التعرف إلى التفاعلات التي تؤسس التكامل من حجم الاتصالات الهاتفية وسير البريد والزيارات السياحية والهجرات وحجم التبادل التجاري بين الفئات الاجتماعية للدول الأطراف[٤].

إذن الاتصاليون يؤكدون على أن تكثيف المعاملات بين الفئات الاجتماعية يؤدي إلى نمو روح الجماعة Sense of Community على المستوى الإقليمي، ويهيء جميع الفئات الاجتماعية لتقبل تكليف سلطة إقليمية بإدارة شؤون الإقليم ومن ثم لايطالبون بإيجاد سلطة إقليمية. وإن أجازوا إنشاء مؤسسات تتولى شؤون المعاملات الفنية التي يحدث التقارب فيها. وعندما يتحقق روح الجماعة ينتقل الأمر مباشرة إلى إعلان قيام الدولة الاتحادية، ومن ثم يؤول الأمر إلى المنهج الفدرالي سالف الذكر[٥].

ثالثا: النظرية الوظيفية Functionalist:

ومن أشهر روادها ميتراني D. Mitrany و شومان F. Shuman و كلود I. Clude [٦]، وهي تقوم على إفتراض أساسي مضمونه، أن الطريقة المثلى لحل مشكلات السلم والأمن الدوليين، إنما تكون بتعميق أواصر التعاون الدولي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية[٧]، وذلك عن طريق ضرورة الفصل بين الجوانب السياسية والجوانب الفنية (الوظيفية) في عملية التكامل، وبالتالي التخلي عن فكرة الاتحاد السياسي والتركيز على الاندماج الوظيفي في القطاعات الفنية المختلفة، عن طريق

---

1 – جاءت ترجمة لفظة Transactionalism بـ (الاتصالية) من قبل بعض الكتاب العرب مثل د.محمد مصطفى كمال و د.عبدالمنعم سعيد، في حين تم ترجمتها بـ(التفاعلية) لدى كل من مازن خليل غرايبة و د.محمد السعيد إدريس . وبخلاف ماسبق حدد د.محمد محمود الإمام (التعاملية) كلفظة مرادفة لها. أنظر: د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٩، و د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٨، و مازن خليل غرايبة،المصدر السابق،ص١٥، و د.محمد السعيد إدريس،المصدر السابق،ص٣٨ ، و د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص٧.

2 – يأخذ(مجتمع أمن) لدى دوتش أحد الأشكال الثلاث التالية: الأول، هو ما أطلق عليه (مجتمع اللاحرب) الذي يتوافر فيه الحد الأدنى اللازم لحل المشكلات دون اللجوء للعنف، والثاني، هو (المجتمع التعددي) الذي يتضمن إنشاء عدد محدود من المؤسسات السياسية المشتركة، والثالث، هو (المجتمع المندمج) حيث يتم إنشاء مؤسسات مشتركة في قطاعات المجتمع كافة. أنظر: د. محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٩.

3 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص٧–٨.

4 – مازن خليل غرايبة،المصدر السابق،ص١٦.

5 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص١٢.

6 – مازن خليل غرايبة،المصدر السابق،ص١٦.

7 – د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،ط٢،مؤسسة الأبحاث العربية،بيروت،١٩٨٥،ص٤٥٣.

إقامة مؤسسات دولية محايدة سياسيا في مجالات ذات طبيعة فنية بحتة مثل إدارة شؤون النقل الجوي أو مكافحة الأمراض....الخ[١]، باعتبار أن الاندماج الاقتصادي (الفني) سيقود، في النهاية، إلى الاندماج السياسي بين الجماعات المختلفة[٢] . وعليه يمكن تلخيص مفهوم نظرية الوظيفية في تحقيق الهدفين الآتيين:

١- تأسيس منظمات فنية، في المجالات التي لاتمس السيادة الوطنية مباشرة، وتمكينها الاتصال المباشر بالأفراد، ومن ثم تنمية نوع من الولاء الدولي يكون أساسا لعملية اندماجية أوسع من حيث النطاق والقوى والتماسك[٣]، أي يمهد التعاون الاقتصادي الدولي، للقضاء التدريجي على الحساسيات التي تؤثر في سلوك الدول، والتي تنبع في معظمها من تسلط مبدأ السيادة الوطنية[٤].

٢- تحقيق الاندماج الدولي بالتدريج، فكلما زادت الأعمال التي تفوض للمنظمات الوظيفية أصبحت دول العالم بالتدريج مندمجة في جماعة واحدة[٥]، بمعنى لاحاجة لأي تقسيم للسلطة بين المنظمات الوظيفية والدول الأعضاء في شكل دستور ثابت مقدما، لكن ليس من المستبعد أن تتطور العملية التكاملية إلى نظام فدرالي في المستقبل[٦].

إذن الوظيفيين يعتمدون على الدول الأطراف في عملية التكامل لاختيار النواحي الفنية التي تقبل الدول فيها التنازل عن سيادتها فيها إلى مؤسسات دولية في البداية، فإذا اقتنعت الدول بجدوى هذه البداية تبدأ بتعميمها على مجالات أخرى. وبذلك تتكون شبكة من المؤسسات الدولية التي تشرف على نواحي عديدة من متطلبات تحقيق الرفاهية لشعوبها، ومن ثم تتشكل الدولة الاتحادية بشكل تدريجي. ويرون أن هذا الأسلوب يصلح لأي عدد من الدول ويمكن تطبيقه على المستوى العالمي، المهم أن تشعر الحكومات أن استجابات فئاتها الاجتماعية مؤاتية وتظل هي الممسكة بعملية التطوير، مما يعني أنه لايوجد مجال لإنشاء سلطة إقليمية تتولى تسيير التكامل إلا بعد أن تتكامل مقومات المرحلة الاتحادية[٧].

غير أن أهم الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية هو أن التنازل للمنظمات الدولية التي تعمل في المجالات التي لا تمس السيادة الوطنية بشكل مباشر، لايحفز بالضرورة الحكومات على المزيد من التنازل عن سيادتها،خاصة في المجالات السيادية التقليدية (السياسة الخارجية والدفاع والشؤون الداخلية)، كذلك الاتصالات والوظائف التي ترشحها النظرية كمراحل أولية للتحرك نحو التكامل، لاتتطابق معا بالضرورة لنطاقها الإقليمي، بل إن بعض المجالات قد تتسع لتشمل العالم كله[٨].

---

1 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص٨.

2 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٧. وأنظر: مازن خليل غرايبة،المصدر السابق،ص١٧.

3 – د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٦.

4 – د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٤٥٣.

5 – د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٧.

3 - Laura Cram,op. cit.,p.54.

7 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص١٣.

8 – نفس المصدر أعلاه،ص٨. وللاطلاع على المزيد من الانتقادات التي وجهت إلى النظرية الوظيفية أنظر: د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٤٥٤-٤٥٥ ، كذلك د.محمد بوعشة،المصدر السابق،ص١٧٦-١٧٧، و د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٤٣٦-٤٣٧.

ضمن سياق الاتحاد الأوروبي، بقيت النظرية الوظيفية مهمة بسبب تأثيرها في اثنين من المؤسيين الرئيسين للجماعة الأوروبية للفحم والصلب التي تأسست في عام ١٩٥١، وتعد الخطوة الأولى نحو إنشاء الاتحاد الأوروبي فيما بعد، وهما جين مونيه وروبرت شومان، وذلك باستعارة منهج الوظيفية لتحقيق التكامل في قطاع اقتصادي معين بين دول أوروبا الغربية، كأساس نحو تحقيق الاندماج السياسي الكامل في شكل الدولة الفدرالية. وبذلك استخدما بؤرة منهج الوظيفية في تحقيق الوحدة الأوروبية، لكن مع اختلاف جوهري وهو تحديد هدف العملية، بشكل واضح، منذ البداية، بتحقيق الفدرالية من خلال إنشاء مؤسسات خاصة للعملية التكاملية، الأمر الذي لاتقره نظرية الوظيفية(١).

رابعا: نظرية الوظيفية الجديدة New-functionalist:

أهم منظريها هو إرنست هاس A. Hass ، الذي بدأ بنقد أفكار المدرسة الوظيفية، ولاسيما فيما يتعلق بإمكانية الفصل بين الأمور السياسية والأمور الفنية، حيث أكد في عبارة شهيرة له (أن التفرقة بين الأمور السياسية والأمور الفنية، أو بين رجل السياسة والخبير الفني هي مسألة غير قائمة، لأن الأمور الفنية عادة ما تصبح كذلك نتيجة لقرار سياسي مسبق)(٢)، وعليه يرى الوظيفيون الجدد أنه لايمكن للمؤسسات الوظيفية أن تؤدي إلى التكامل بطريقة آلية دون تدخل من النخب السياسية(٣)، وعليه أعطت هذه النظرية أهمية كبيرة للقضايا السياسية والنخب السياسية في العملية التكاملية(٤).

وجاء هاس بإبراز أهمية التكامل الإقليمي على عكس ميتراني في النظرية الوظيفية، الذي ركز على العالمية. وأكد على أهمية الانتقال من الميادين السياسية الدنيا (المجالات الاقتصادية) إلى الميادين السياسية العليا(السياسة الخارجية والدفاع والشؤون الداخلية) والدعوة إلى تسييس عملية التكامل لتحقيق التحول السياسي البنيوي الذي يظهر في انصهار الدول الوطنية في دولة إقليمية واحدة(٥)، وذلك عن طريق مفهوم الانتشار Spill-Over لتفسير التداخل بين عملية الاندماج الفني والاندماج السياسي(٦)، الذي يؤكد على أن الاتفاق بين الأطراف في مجال فني معين يشكل أساسا للانتقال إلى اتفاق في مجالات أخرى مشابهة، حتى تدخل العملية التكاملية المجالات السياسية الأكثر حساسية لسيادة الدول الأطراف، وهكذا تتم العملية التكاملية بتحقيق الاتحاد الشامل(٧).

وعليه رسم هذا المنهج مراحل تتدرج فيها عملية التكامل وتتصاعد عمليات نقل السلطة إلى المؤسسة الإقليمية التي تنشأ كنواة لحكومة إقليمية مستقبلية، ويجري تحقيق (**الاتحاد على دفعات Federalism by Installments**)، وبذا يصبح على نظرية التكامل تحديد المعايير التي بمقتضاها يجري الاتفاق على عدد من المجالات الاقتصادية التي يفضل البدء بها لتقود إلى حركة مستمرة للتكامل. وعلى الدول المعنية أن تتخير مجالات التكامل، مثل قطاع الفحم والصلب في تجربة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، أو البدء بتحرير التجارة والتنسيق بين السياسات التجارية

---

6 - Laura Cram,op. cit.,p.55.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٨.

3 – مازن خليل غرايبة،المصدر السابق،ص١٧.

4 – د.محمد السعيد إدريس،المصدر السابق،ص٣٨.

5 – نفس المصدر أعلاه،ص٣٩.

6 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٩.

7 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٨. وأنظر: د.محمد السعيد إدريس،المصدر السابق،ص٣٩.

والجمركية والمالية إذا كان هذا يحقق توسعا في النشاط الاقتصادي وتشعر بفائدته فئات المجتمع المختلفة، والبدء بنقل جانب من سلطة الدولة إلى سلطة إقليمية لإدارة تلك المجالات، والمضي قدما نحو مراحل أكثر تقدما لتمد السلطات الإقليمية إلى مجالات أخرى[١].

إن نظرية الوظيفية الجديدة لاتقدم شكلا نهائيا لعملية الاندماج، بل تعتقد بأنها عملية مستمرة ذات نهاية مفتوحة. لكن في الوقت ذاته تؤكد على أهمية إقامة مؤسسات مافوق الوطنية كأحد شروط نجاح هذه العملية، دون تحديد الشكل النهائي، أيضا، لهذه المؤسسات. وتعرف الوظيفية الجديدة مفهوم مافوق الوطنية على أنه يعني تجميعا لسيادة الدول المختلفة وممارستها بشكل مشترك وليس منفردا من خلال مؤسسات جديدة. وكثيرا ما تستخدم هذه النظرية لتفسير تطور الاتحاد الأوروبي[٢].

إذن يتضح مما سبق أن الوظيفيين الجدد على العكس من النظرية الاتصالية، يسعون منذ بداية العملية التكاملية إلى تأسيس المؤسسات الإقليمية لتتولى تسيير حركة التكامل وتقوم بالتفاهم مع الفئات الاجتماعية مباشرة لكي تدفع حكوماتها إلى قبول نقل المزيد من سلطات اتخاذ القرار إليها، وتسعى إلى إيجاد توافق بين الفئات الاجتماعية عبر الحدود الوطنية بهدف تعزيز عملية انتقال السلطة إلى المركز. الأمر الذي يجعل هذا الأسلوب يميل إلى تحقيق التكامل على مستوى إقليم تتوفر فيه عوامل التقارب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وليس على نطاق دول متباينة في هذه الأسس[٣].

١-٦-٢ النظريات الاقتصادية للتكامل

يمكن القول أن النظريات الاقتصادية للاندماج ازدهرت في مرحلة تالية لإزدهار النظريات السياسية للاندماج، لاسيما بعد أن استقرت الجماعة الأوروبية في مسارها. وأهم الإسهامات النظرية في هذا المجال هي كتابات فاينر وبالاسا[٤]. وفي إطار هذه النظريات يتم تقسيم الاندماج الاقتصادي إلى خمس مراحل[٥] كالآتي:

أولا: منطقة التجارة الحرة Free Trade Area:

وهي أقل أنماط الاندماج الاقتصادي شدة، حيث تتم ازالة القيود على انتقال السلع والخدمات فيما بين الدول الداخلة في العملية التكاملية، لكن تحتفظ كل واحدة منها بتعريفاتها الجمركية وقيودها الحصصية الخاصة أو أي نوع آخر من القيود تجاه الدول الأخرى غير الداخلة في العملية[٦]. لذلك لايترتب على قيام منطقة التجارة الحرة أي مساس بسيادة الدول المشاركة فيها، ويعد انشاؤها أحد

---

1 – د.محمد محمود الإمام، المصدر السابق،ص١٠-١١.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٩.

3 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص١٣. ويمكن تلخيص أهم أفكار النظريات السياسية للتكامل كما موضح في الملحق رقم (١).

4 – د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٠.

5 – د.محمود الحمصي،المصدر السابق،ص٩٤. كذلك د.عبدالوهاب حميد رشيد،المصدر السابق،ص١٥.

6 – د.محمد يوسف السركي،السياسة الزراعية للسوق الأوروبية المشتركة،مجلة الأهرام الاقتصادي،العدد ٣٠٤،أبريل ١٩٦٨،القاهرة،ص٥٤. وأنظر: د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٠.وكذلك د.عبدالوهاب حميد رشيد،المصدر السابق،ص١٥.

أشكال التعاون الاقتصادي التقليدي بين الدول، وهي مرحلة قائمة بذاتها يمكن أن تتوقف عند هذا الحد(١).

ثانيا: الاتحاد الجمركي Custom Union :

يعد الاتحاد الجمركي درجة أكثر تقدما، في التكامل الاقتصادي، من منطقة التجارة الحرة، فزيادة على إزالة التعريفات الجمركية والنظم الحصصية فيما بين الدول المشتركة فيه، يتضمن تعريفة جمركية موحدة حيال الدول الأخرى، وتوزيع حصيلة هذه التعريفات الجمركية على الأعضاء طبقا لنظام يتفق عليه(٢)، بمعنى أن قيام الاتحاد الجمركي يتطلب وضع الأسس اللازمة لرسم سياسة تجارية مشتركة، وهو مايتطلب بالضرورة تنازل الدول الأعضاء عن جزء من سيادتها لصالح الجهة والمؤسسات المنوط بها رسم هذه السياسة(٣).

ثالثا: السوق المشتركة Common Market:

وتتضمن بالإضافة إلى العنصرين السابقين للاتحاد الجمركي (حرية التجارة والتعريفة الجمركية الموحدة)، عنصر آخر وهو حرية حركة عناصر الانتاج بين الدول الأعضاء مثل العمل ورأس المال(٤).

رابعا: الاتحاد الاقتصادي Economic Union:

هو عبارة عن السوق المشتركة مع درجة معينة من المواءمة في السياسات الاقتصادية(٥)، مثل السياسات الضريبية وسياسات المنافسة، الأمر الذي يعني القبول بتنازل تدريجي عن جانب متزايد من سلطات وصلاحيات الدول الأعضاء لصالح المؤسسات المشتركة التي تضطلع بمسؤولية تحقيق التكامل والاندماج(٦).

خامسا: التكامل الاقتصادي التام Total Economic Integration:

يتم فيه توحيد كافة السياسات المالية والنقدية والتجارية(٧)، وهي الحالة التي تستدعي وجود سلطة اتحادية ذات صلاحيات اقتصادية عليا وملزمة للسلطات الوطنية للدول الأعضاء(٨).

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٤،ص٢٥٩–٢٦٠.

2 – د.سامي عفيفي حاتم،التكتلات الاقتصادية بين النظرية والتطبيق،ط٤،دون جهة نشر،٢٠٠٤،ص٤٥ ومابعدها.

3 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٢٦٠.

4 – د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢١.

5 – د.عبدالوهاب حميد رشيد،المصدر السابق،ص١٥. وأنظر: د.محمود الحمصي،المصدر السابق،ص٩٤.

6 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٢٦٠.

7 – د.عبدالوهاب حميد رشيد،المصدر السابق،ص١٥.

8 – د.محمود الحمصي،المصدر السابق،ص٩٤. ويمكن تلخيص أهم سمات المراحل الخمسة بشأن التكامل الاقتصادي كما موضح في الملحق رقم(٢).

٢- الخلفية التأريخية الفكرية والعملية للاتحاد الأوروبي

سنتطرق في هذا القسم إلى الخلفية التأريخية لفكرة الاتحاد الأوروبي، وكذلك إلى الخطوات العملية التي مهدت السبيل أمام ظهور مراحله الأولية، وذلك لكي يتضح لنا كيف أُنشأ الاتحاد الأوروبي، ولماذا ؟ الأمر الذي سيساعدنا كثيرا في تحديد طبيعته فيما بعد، والذي هو هدف هذه الدراسة. وذلك كالآتي:

٢-١ الخلفية التأريخية لفكرة الاتحاد الأوروبي

قبل كل شيء كانت الوحدة الأوروبية مشروعا فكريا[1]، يداعب خيال الساسة والفلاسفة والكتاب الأوروبيين لقرون عديدة[2]، قبل أن يتحول إلى مشروع سياسي، بعد الحرب العالمية الثانية، وتساهم فيه مؤسسات خاصة وتحظى بدعم الساسة والحكومات وقطاع كبير من النخب السياسية والاقتصادية والاجتماعية في مختلف الدول الأوروبية المشاركة[٣].

لقد حاول بعض كبار الساسة من أمثال نابليون و فيلهلم الثاني وهتلر تحقيق الوحدة الأوروبية بالقوة وعن طريق الاستلاء على القارة الأوروبية ولكن كان مصيرهم الفشل[4]، في حين حاول البعض تحقيقها بالوسائل السلمية وعن طريق طرح مشاريع وحدوية إلى أن تحققت أولى خطواتها العملية، بعد الحرب العالمية الثانية، بإنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١ [٥].

لم تظهر فكرة الوحدة الأوروبية فجأة وفي صورة نص متكامل وقابل للتطبيق علي أرض الواقع، بل تبلور تدريجياً عبر قرون عديدة، ومن خلال العديد من المشاريع المقدمة بهذا الخصوص، مع تباين دوافعها ومضامينها والعقبات التي كانت تعترض طريقها[6]. فخلال مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى لم تأخذ الفكرة عمقاً ذا تأثير كبير، فقد كانت مجرد مشاريع فردية تفتقر إلى الخطوات العملية الفعالة[7]، غير أن هذه الرؤى والمشاريع شكلت مخزونا فكريا كبيرا ساعد رجال الحكم والسياسة للبدء بنقل حلم الوحدة الأوروبية تدريجياً إلى عالم الواقع[٨]. وعليه بدء رجال الدولة والحكم في أوروبا، في فترة ما بين الحربين العالميتين، بتناول الفكرة بجدية[9]، وشهدت فترة مابعد الحرب العالمية الثانية تيارا

---

1 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩١.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوربية المشتركة والوحدة الأوروبية،دار المعارف،القاهرة،١٩٨٤،ص٩.جدير بالذكر ان د.عبدالعظيم الجنزوري يرى أن جذور فكرة الوحدة الأوروبية ترجع إلى نهاية عصر الإمبراطورية الرومانية في نهاية القرن الخامس الميلادي، في حين يرى د.حسن نافعة ويتفق معه د.عبدالمنعم سعيد، بأن فكرة الوحدة الأوروبية ترجع إلى القرن الثالث عشر الميلادي، لكن رأي د.محمد مصطفى كمال هو ان فكرة الاتحاد الأوروبي قد برزت قبل عام ١٩٥٧ بعدة قرون. راجع د.عبدالعظيم الجنزوري،المصدر السابق،ص٩. و .د.حسن نافعه،المصدر السابق، ص٩١، و د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٢٦، و د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢١.

3 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩١.

4 – هانز جي.مورجنتاو،السياسة بين الأمم، ترجمة خيري حماد،ج١،الدار القومية للطباعة والنشر،دون مكان النشر،١٩٦٥،ص٤٣.

5 – د.عبدالعظيم الجنزوري،المصدر السابق،ص٩.

6 - د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩١.

7 – نوار محمد ربيع نوري الخيري، مستقبل الاتحاد الأوروبي في ضوء المتغيرات الدولية الجديدة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية –جامعة بغداد،١٩٩٤،ص٢٩.

8 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩١.

9 – د.عبدالمنعم سعيد، المصدر السابق،ص٢٦.

شديد التأثير في التوجه نحو تحقيق الخطوات الأولى للوحدة الأوروبية[1] .لذلك سنتطرق إلى جذور فكرة الاتحاد الأوروبي في مراحل عديدة بالشكل الآتي:

٢-١-١ مرحلة الحضارة الإغريقية والرومانية

يمكن القول أن كلا من الحضارة اليونانية والإمبراطورية الرومانية مهدتا السبيل أمام الأفكار الأوروبية الوحدوية من خلال أفكار فلاسفتهم العالمية وإقامة نظم الاتحادات والتعاهد والتحالفات والتحكيم بين الدول .

جدير بالذكر ان الشعوب الأوروبية تتقاسم تأريخا مشتركا، حيث أنها تعود بأصولها إلى الحضارة الإغريقية والرومانية القديمة، وتعود الأحلاف العسكرية الأوروبية الأولى إلى التحالفات التي كانت تعقد بين (دول–المدينة) الإغريقية، ومع بروز وصعود الإمبراطورية الرومانية، ظهرت فكرة مفادها أن أوروبا يمكن أن تشكل جماعة سياسية واحدة[٢].

فالحضارة الإغريقية كانت حضارة إنسانية أضاءت الطريق للشعوب الأوروبية، كما لايمكن إنكار دورها في تطوير العلاقات الدولية والقواعد القانونية التي نظمتها[٣]. فقد عرفت علاقات (الدول المدينة) اليونانية ببعضها البعض، قيام نظم التعاهد والتحكيم، وكانت تبرم المحالفات الدينية في صورة اتحادات تعاهدية تتكفل بإدارة شؤونها المهمة وفض وتسوية الخلافات التي تنشأ بينهم عن طريق الجمعيات الدورية التي كانت لكل دولة مندوب فيها[٤]، وعليه يمكن القول، أنه كان لليونان القديمة، قبل توحيدها على يد فيليب المقدوني، قواعد خاصة تهدف تنظيم العلاقات المتبادلة مابين مدنها المستقلة[٥].

وعلى الصعيد الفكري استعمل فلاسفة الرواقيون[٦] تعبير Cosmopolite بمعنى (مواطن عالمي)، وكانو يعتبرون جميع الناس أخوة ومواطنين فيما بينهم بغض النظر عن انتمائهم لمدن أو شعوب مختلفة، نظرا لأن لهم حياة وكون واحد ويخضعون لقانون واحد. وقد حقق الإسكندر المقدوني هذا الحلم، فجمع أغلبية شعوب العالم القديم في إمبراطورية واحدة، وأمرهم بأن يعتبروا الأرض كلها وطنا لهم والناس الأخيار أقرباء لهم والأشرار أجانب عنهم[٧].

---

1 – نوار محمد ربيع نوري الخيري،المصدر السابق،ص٢٩–٣٠.

2 – رالف غولدمان، من الحرب إلى سياسة الأحزاب،ترجمة فخري صالح،دار الأهلية للنشر و التوزيع، ط١، عمان،١٩٩٦،ص٢٣٠.

3 – د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور القديمة،ط١، القاهرة، ١٩٨٩،ص١٢٣.

4– د.حسن الجلبي، القانون الدولي العام، ج١، مطبعة شفيق، بغداد،١٩٦٤،ص١٣٨. وأنظر: د.محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام،ط١، دار اليازوري العلمية، عمان،١٩٦٢،ص٣٥–٣٦، كذلك د.علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط٨، منشأة المعارف الأسكندرية،١٩٦٦،ص٤٠–٤١.

5 – د.محمد سامي عبدالحميد و د.محمد السعيد الدقاق،التنظيم الدولي،دار المطبوعات الجامعة،الأسكندرية–مصر،٢٠٠٢،ص٥٢.

6 – أسس الفليسوف اليوناني (زينون) مدرسة الرواقيين حوالي عام ٣٠٠ ق.م.، الذين نادوا بإلغاء الفوارق الاجتماعية بين الناس و أنهم متساوون، ولذلك نادوا بالاخوة العالمية وبإلغاء تعدد الدول وهدم الحواجز السياسية واعتبار كل انسان مواطنا عالميا، وبذلك تختفي الفوارق بين الناس وتزول العداوة ولا تبقى غير عائلة واحدة للجنس البشري كافة تتخطى في روابطها الحدود السياسية المرسومة للدول المتعددة. أنظر أستاذنا د.عبدالرحمن رحيم عبدالله،محاضرات في فلسفة القانون،ط١،كلية القانون والسياسة–جامعة صلاح الدين،أربيل،١٩٩٩،ص٢٨ ومابعدها، وكذلك د.حسن علي الذنون، فلسفة القانون،ط١،مطبعة العاني،بغداد،١٩٧٥،ص٣٥ومابعدها.

7 – د.عبدالوهاب حومد، د.عبدالوهاب حومد، الأجرام الدولي،ط١،جامعة الكويت،١٩٧٨،ص١٦–١٧.

وقد وصل الرومان الكثير من فلسفة الإغريق السياسية، خاصة فلسفة الرواقيون، ثم أضافوا إليها بعض المبادئ التي استنبطوها عند التطبيق، فقد اهتموا بإقرار النظام والقوانين والوحدة، وعملوا على إقرار الاتحاد داخل دولتهم، ثم أخضعوا أكثرية العالم الغربي لحكمهم. وتظهر أهمية الرومان في أنهم سيطروا على النزاع الداخلي وقضوا على التفرقة بين الأفراد أو الشعوب الخاضعة لهم، وقاموا بنشر مبادئ المساواة والأخاء في جميع أنحاء الإمبراطورية. وظلت هذه الأفكار تعيش في عقول الأوروبيين، بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية، حتى مكنتهم من بناء نظمهم السياسية الحديثة على أسس ديمقراطية[١].

٢-١-٢ مرحلة الديانة المسيحية والقرون الوسطى

تأثرت الحياة السياسية في أوروبا، كثيرا، بتعاليم الديانة المسيحية، بعد أن أصبحت المسيحية الدين الرسمي للإمبراطورية الرومانية في القرن الرابع الميلادي، وأكتسب البابا مكانة سياسية بارزة، وأصبحت الكنيسة القوة الدينية والتعليمية والسياسية الأبرز، مضفية على القارة الشعور الذي إمتلكته يوما ما بأنها جماعة مشتركة[٢].

كانت مشكلة الوحدة الشاغل الدائم للعالم المسيحي[٣]، وإعتقد أوائل المسيحيين أن العالم يخضع لقانون واحد كما يخضع لحكومة واحدة[٤]، وأن الله قضى بأن ترى المسيحية النور في الإمبراطورية الرومانية لكي تنتشر التعاليم المسيحية بسهولة أكبر عبر أرجاء العالم[٥].

وأكد أكبر المبشرين بالمسيحية، القديس بولس(٤-٦٤)م، في رسائله، تأكيدا شديدا على أهمية وحدة الجنس البشري، وأوضح الأستاذ بريلو **Perlot** إسهام الدين المسيحي في هذا المضمار (وحدة الجنس البشري)، فكتب قائلا (ان التقسيمات الثلاث الرئيسة في العالم القديم: تقسيم اليهود إلى شعب مختار وإلى من ليسوا بمختارين، أي الغرباء: وتقسيم الإغريق بينهم وبين سائر العالم المؤلف من البرابرة: وأخيرا التقسيم الأساسي في كل مكان بين من هم أحرار وبين من هم مسترقون، هذه التقسيمات تلاشت واضمحلت في التجديد الشامل الذي استحدثه المسيحية)[٦].

وتضمنت أفكار القديس أوجستين (٣٥٤-٤٣٠)م[٧] فكرة إيجاد كومنولث مسيحي، والذي يمثل عنده نهاية التطور الروحي للبشرية جميعها، وأن الكنيسة المسيحية منظمة تهدف إلى تحقيق الوحدة بين جميع المؤمنين في هذا العالم، وجاءت المسيحية لتحقيق اتحاد البشرية في إمبراطورية واحدة تعمل

---

1 – د.بطرس غالي و د.محمودخيري،المصدر السابق،ص٥٤ ومابعدها.
2– رالف م. غولدمان، المصدر السابق، ص٢٣٠-٢٣١.
3 – جورج قرم، تعدد الأديان وأنظمة الحكم، دار النهار للنشر، بيروت،١٩٧٩،ص١٢٥-١٢٦.
4 – د.بطرس غالي و د.محمودخيري،المصدر السابق،ص٦١.
5 – جورج قرم ،المصدر السابق ، ص١٢٦.
6 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.
7 – **القديس أوجستين** (٣٥٤-٤٣٠)،من آباء الكنيسة الأوائل، قضى معظم حياته في نشر المسيحية والدفاع عنها ووضع في هذا مؤلفه الشهير (مدينة الله City Of God) سنة (٤١٣-٤٢٧)، الذي دحض فيه حجج الوثنيين الذين عزوا إلى المسيحية تدهور الإمبراطورية الرومانية وإنحلالها. أنظر: د.حسن علي الذنون،المصدر السابق،ص٤٣.

على إقرار الخير والسلام[1]. وجدير بالذكر، أن هذا الحس بوحدة الجماعة، سيبقى ماثلاً لفترة طويلة في المجتمع المسيحي بأسره، خاصة في الغرب[2].

بسقوط الإمبراطورية الرومانية الغربية عام ٤٧٦ م على يد البرابرة، قامت العديد من الممالك والامارات على أنقاضها[3]، الا أن فكرة استمرار قيام الإمبراطورية، كما يشير معظم المؤرخين، لم تمحَ بل ظلت قائمة لدى الأوروبيين، وكانت الشعوب الأوروبية تحس دائما بأن روح الوحدة مازالت مستمرة في نفوسهم، وظهرت في أوروبا شخصيات كبيرة وقوية من البابوات عوضت عن السلطات السياسية الموحدة التي افتقدت بعد سقوط روما مثل جريجوري الثاني (٧١٥-٧٣١)م وجريجوري الثالث (٧٣١-٧٤١)م، حيث تولوا بمساعدة الكنيسة دفة الأمور السياسية والدينية بقوة وحزم في الأوقات الحرجة التي عاصرها المجتمع الأوروبي في تلك الفترة، من أجل تجديد الشعور بضرورة تمسك الشعوب الأوروبية بالوحدة وإقناعهم بأنها وحدة مصيرية أبدية[4]، وبتتويج البابا ليون الثالث للإمبراطور شارلمان على رأس الإمبراطورية الرومانية الجرمانية المقدسة في عام (٨٠٠)م، أصبح شارلمان حاكما زمنيا للإمبراطورية التي شملت، تقريبا، البلاد الأوروبية كلها، في حين تولى البابا السلطة الدينية فيها، وساد الإمبراطورية قانونان: الأول، هو قانون زمني ينظم ما يقوم من علاقات مدنية وتجارية بين الشعوب الأوروبية (رعايا الإمبراطورية)، والثاني، هو قانون كنسي ينظم كل العلاقات الخاصة بعقيدة الديانة المسيحية[5]، أي بدأت فترة هيمنة البابا والإمبراطور المزدوجة على العلاقات مابين سادة أوروبا الإقطاعيين[6]، وأصبحت أوروبا مجتمعاً سياسياً موحداً بقدر ما كان ذلك ممكناً من الناحية الإدارية في تلك الفترة[7]. لكن بعد وفاة شارلمان عام (٨١١)م تبين أن الإمبراطورية لم تتمكن من تحقيق الترابط والاندماج الكامل للشعوب الأوروبية مثل ماحققته الإمبراطورية الرومانية[8].

من جهة أخرى، كان لإنتشار التعاليم المسيحية بين الدول المسيحية أثر كبير على تحقيق الوفاق بينها، وبدأت تظهر فكرة قيام أسرة دولية مسيحية تجمع دول أوروبا الغربية تحت سلطة البابا. وتوطدت هذه الفكرة بظهور الإسلام وتهديده بانتزاع سيادة العالم من المسيحية، وعليه بدأت الدول الأوروبية بالتكاتف لمناهضته، وعلى أثره انقسم العالم إلى كتلتين: الكتلة الإسلامية، وقد كونت دولة عظمى وصلت حدودها إلى جنوب فرنسا وباتت تهدد أوروبا بأسرها، وكتلة الشعوب المسيحية، التي كانت تشتمل على دول أوروبا الغربية، وقد تجمعت تحت السلطة العليا للبابا[9].

وفي إطار الديانة المسيحية في نهاية القرن الثالث عشر، ظهرت، لأول مرة وبوضوح، مشاريع سياسية حول الوحدة الأوروبية، بدوافع دينية بحته وبهدف توحيد وتقوية الغرب المسيحي "المؤمن"

---

1 – د.بطرس غالي و د.محمودخيري،المصدر السابق،ص٦٦.

2 – د.محمد يوسف العلوان،المصدر السابق ،ص٣٨.

3 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.

4 –د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور الوسطى، المصدر السابق،ص٣٣ ومابعدها.

5 – نفس المصدر أعلاه،ص٤٣-٤٤.

6 – د.محمد سامي عبدالحميد و د.محمد السعيد الدقاق ،المصدر السابق،ص٥٦.

7 – رالف م. غولدمان، المصدر السابق،ص٢٣٢ .

8 – د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور الوسطى،المصدر السابق،ص٤٨.

9 – د.علي صادق أبو هيف ،المصدر السابق،ص٤٣.

في مواجهة الشرق "الكافر"[1]، حيث بدت العقيدة الدينية، المتمثلة في التعاليم المسيحية، حينذاك، بمثابة الصلة المؤثرة الوحيدة بين الشعوب الأوروبية المختلفة[2].

وعليه طرح رجل القانون الفرنسي بيير ديبوا(١٢٥٠-١٣٢٠)[3]، أول مشروع فكري متماسك حول الوحدة الأوروبية والذي كان يستهدف في المقام الأول تقوية أوروبا[4] من خلال دعوته إلى توحيد العالم المسيحي، واعتبر الحرب ضد المسلمين مشروعة وواجبا دينيا مقدسا[5]، ودعى ديبوا في مشروعه إلى ضرورة تكوين مجلس اتحادي يضم الدول الأوروبية، يعمل على دراسة القضايا المشتركة ووضع الحلول المناسبة لها، وكذلك إنشاء لجنة من المحكمين يعينها مجلس الاتحاد، مهمتها تحقيق التوافق بين الأطراف المتنازعة عن طريق إصدار قرارات تحكيمية، وجعل البابا الحكم الحاسم والنهائي عند رفض أحد الأطراف المتنازعة المثول لقرار التحكيم، وفي حال عدم إذعانه، يقترح ديبوا على الأطراف الأخرى مقاطعته اقتصاديا ونفي رئيسه[6].

بعد نحو قرن ونصف القرن من مشروع ديبوا ، وضع ملك بوهيميا بوديبيرا **Podiebrad** (١٤٥٨-١٤٧١)، وبالتحديد في عام ١٤٥٨، مشروعه لتوحيد أوروبا، وذلك بعد أن تعرض العالم المسيحي لأكبر كارثة سياسية في تأريخه، ألا وهي سقوط القسطنطنية عام ١٤٥٣ في أيدي العثمانيين. يتضمن مشروع بوديبيرا إقامة (الاتحاد المسيحي)، وكان أكثر دقة من مشروع ديبوا، فهو كتاب دبلوماسي مطول يتضمن آراء مؤلفه بدقة ووضوح، حيث يوجه فيه الدعوة إلى إنشاء اتحاد بين الدول الأوروبية بموجب معاهدة بين الدول الراغبة، والتي تتعهد بالحفاظ على وفاق صادق، وألا تحمل إحداها السلاح بوجه الأخرى، وأن يكون بينها تعاون متبادل، وإذا أرتكبت جماعة من إحدى الدول أعمالا عدوانيا ضد رعايا دولة أخرى من دول الاتحاد، يجب أن تحال الجماعة المعتدية إلى المحاكمة أمام مجمع عام **Consistoire** تأسسه الدول المتعاهدة لهذه الغاية، وبيَن بوديبيرا إن قرارات الاتحاد تؤخذ بالأكثرية وليس بالإجماع, مما حدى بالمؤلفين لانج و روبنسن، إعتبار المشروع ليس مجرد معاهدة، بل هو أساس جريء لدولة اتحادية متماسكة. لكن كون المشروع حاول المساس بسيادات الدول الأعضاء، فشل في إقناع الملوك العمل به أو تنفيذه، وعليه قبع في زوايا النسيان[7].

---

1 – لكن الدافع الديني فقد قوته فيما بعد كأساس لحركة الوحدة الأوروبية رويدا رويدا بحيث لم يعد له أي تأثير يذكر بعد الحرب العالمية الثانية، كما سنرى، وذلك عندما خطى الأوروبيين أولى خطواتهم العملية باتجاه الوحدة الأوروبية عن طريق إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١، وجدير بالذكر انه لم تذكر الهوية المسيحية لأوربا في مشروع الدستور الأوروبي الذي تم التوقيع عليه من قبل ٢٥ دولة أوروبية في تشرين الأول عام ٢٠٠٤، الأمر الذي أثار حفيظة البابا والفاتيكان على الدستور.

2 – د.حسن نافعة،المصدر السابق، ص٩١.

3 – بيير ديبوا **P. Dubois** (١٢٥٠-١٣٢٠)، محامي ونائب عام ومفكر وسياسي فرنسي، يعتبر أول أوروبي عالج موضوع نظام دولي جديد بتحقيق التعايش السلمي بين بعض الدول، له عدة مؤلفات، أشهرها كتاب (استرداد الأرض المقدسة) نشر في عام ١٣٠٥ ، والذي تضمن دعوة صريحة الي تجديد الحملات الصليبية على الشرق الأسلامي, أي بعد أن باءت جميع الحملات الصليبية بالفشل وبعد أن رفض زعماء المسيحية في أوروبا الاشتراك من جديد في أية حملة صليبية أخرى. أنظر: د.محمد المجذوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٢٠ ، كذلك د.عبدالوهاب حومد،المصدر السابق،ص٢٦-٢٧.

4 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩٦.

5 – د.عبدالوهاب الحومد، المصدر السابق،ص٢٦.

6 – د.محمد المجذوب، المصدر السابق، ص٢٠.

7 – د.عبدالوهاب حومد،المصدر السابق،ص٢٧ ومابعدها .

وفي إطار الفكر المسيحي، أيضاً، قدم الوزير الفرنسي سولي **Sully**(١٥٦٠-١٦٤١) مشروعاً يدعوا فيه إلى تأسيس (**جامعة كبرى للدول المسيحية**) تضم (١٥) دولة أوروبية، لها مجلس اتحادي مكون من ممثلي الدول الأعضاء، يتولى الإشراف على سياسة الاتحاد وفض النزاعات التي تقع بين دول الاتحاد بشكل سلمي وعن طريق التحكيم. ودعى سولي، أيضا، إلى أن يكون للاتحاد جيش قوي يستطيع الصمود في وجه العثمانيين. ولايسمح للدول الأعضاء الانسحاب منه متى أرادت. بيد أن المشروع لم يحظَ بإعجاب الملوك، وعليه أضطر سولي إلى إدخال عدة تعديلات متتالية على مشروعه بهدف إرضاء الملوك، لكن مع ذلك بقي المشروع دون تطبيق[١].

٢-١-٣ مرحلة معاهدة ويستفاليا ١٦٤٨ إلى الحرب العالمية الأولى

خلال القرن السادس عشر بدأت كافة أشكال الوحدة الأوروبية تتحطم[٢]، حيث انهارت السلطة الدينية وحلت محلها السلطة المدنية التي تمثلت في الدولة الوطنية الحديثة[٣]، وذلك لأن الأحداث السياسية والاجتماعية التي مابرحت تهب على أوروبا قللت من تأثير العامل الديني في الخطاب السياسي والفكري الذي ساد في معظم الدول الأوروبية[٤]، من بينها ظهور حركة فكرية واسعة النطاق تنادي بضرورة التمسك بالمبادئ القومية والاستقلال عن السلطتين الزمنية والدينية للإمبراطورية، وانهاء كل رابطة أو تبعية للأباطرة والبلاط البابوي، وكان جان بودان وبوسيه وميكافيلي، من أهم فلاسفة تلك الحركة، حيث مهدوا الطريق للقضاء كليا على الإمبراطورية التي ضعفت بوفاة آخر أباطرتها فردريك الثالث عام ١٤٩٣[٥] .

إن ظهور الحركة الفكرية المعروفة بالنهضة العلمية (الرينساس **Renaissance**) وماتلاها من حركة الإصلاح الديني في القرن السادس عشر، ساعد كثيراً الدول الأوروبية على التخلص نهائيا من سلطان البابا. إذ كانت حركة الإصلاح الديني سببا في انحلال الوحدة الأوروبية، وأنقسم العالم المسيحي والدول الأوروبية على أثرها إلى قسمين: فريق يضم الدول الموالية للكنيسة ويعمل على إبقاء الوحدة المسيحية الكاثوليكية، وفريق يضم الدول التي تعتنق المذهب البروتستانتي ويجاهد في سبيل الاستقلال والخروج عن نفوذ البابوية، إثر ذلك اندلعت حروب دينية دموية طويلة بين الفريقين[٦] ،حيث

---

1 – د.محمد المجذوب، المصدر السابق،ص٢٢-٢٣.

2 – د.حميد السعدي،مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي،مطبعة المعارف،بغداد،دون تأريخ النشر،ص٦٣.

3 – د.نديم البيطار،من التجزئة إلى الوحدة،مركز دراسات الوحدة العربية،ط٣،بيروت،١٩٨٢،ص٢١.

4 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩٦. وللاطلاع على المزيد حول التغيرات الفكرية و الفلسفية التي حدثت في أوروبا نهاية القرون الوسطي أنظر: عبدالجبار عبد مصطفى،الفكر السياسي الوسيط والحديث،ط١،دار الكتب للطباعة والنشر،جامعة موصل،١٩٨٢،ص٤٥ومابعدها.

5 – د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور الوسطى،المصدر السابق،ص٥٨.

6 – د.علي صادق أبو هيف،المصدر،السابق،ص٤٤. وأنظر: جون بيليس و ستيف سميث،عولمة السياسة العالمية،ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث ،ط١، دبي،٢٠٠٤،ص٧٨-٧٩. وللاطلاع على المزيد حول حركة الإصلاح= = الديني في أوروبا أنظر: جورج سباين،تطور الفكر السياسي،الكتاب الثالث،ترجمة د.راشد البراوي،دار المعارف بمصر،القاهرة ،١٩٧١،ص٤٦٥ ومابعدها.

بدأت أولا في أسكتلنده، ثم انتقلت بشكل خاص إلى فرنسا[١]، وانتهت بمعاهدة ويستفاليا سنة ١٦٤٨،التي أبرمت لإنهاء حرب الثلاثين سنة الدينية[٢].

جاءت معاهدة ويستفاليا بمثابة إعلان عن مباديء جديدة لتنظيم الشؤون الأوروبية السياسية، والتي كانت تصب كلها باتجاه معاكس لتحقيق الوحدة الأوروبية، حيث وصفها أدام واتسون بأنها (ميثاق أوروبا المستند على الدوام إلى مبدأ مناهض للهيمنة)[٣]، ومن أبرز هذه المبادئ هو[٤]:

١- إقرار مبدأ المساواة بين الدول الأوروبية في الحقوق والواجبات.

٢- إقرار مبدأ التوازن الدولي كعامل أساسي للحفاظ على السلم في أوروبا[٥].

٣- إقرار مبدأ الاستقلال والسيادة، بعد أن كانت الدول خاضعة لسلطتي البابا والإمبراطور.

إذن بمعاهدة ويستفاليا انتصر الملوك على وصاية وهيمنة البابا والإمبراطور، وحققوا الوحدة الداخلية بالقضاء على النظام الإقطاعي واكتملت تدريجيا العناصر المنشئة للدولة الوطنية[٦]، وأصبحت فكرة الدولة صاحبة السيادة الثورة القانونية والسياسية، وقامت الدول الوطنية في أوروبا كوحدات سياسية وطنية مستقلة[٧]، ونشأت فكرة السيادة الملكية، التي كانت، كما يقول الأستاذ كاره دمالبر[٨] (بمثابة سلاح أعد من قبل الملكية لمتطلبات صراعها مع الإمبراطور، والبابا، وأمراء الإقطاع، صراع كانت هي نتيجته المباشرة)[٩]، وبذلك ظهر مفهوم السيادة المطلقة، الذي أصبح أداة لتنظيم العلاقات بين الدول، وبالتالي أصبح كل ملك حاكما مطلقا في مملكته[١٠]، وعليه ضعفت فكرة توحيد أوروبا، المتمثلة بفكرة توحيد العالم المسيحي بزعامته الزمنية والدينية، كثيرا، وحلت محلها

---

1 – وللاطلاع على المزيد حول الحروب الدينية في أوروبا أنظر: جان جاك شوفاليه،تأريخ الفكر السياسي،ترجمة د.محمد عرب صاصيلا،ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات،بيروت،١٩٨٥، ص٢٧٠ومابعدها.

2 – د.علي صادق أبو هيف،المصدر السابق،ص٤٥.

3– جون بيليس و ستيف سميث،المصدر السابق،ص ٨٥ .

4 – د.مهدي جابر مهدي،السيادة و التدخل الانساني،مؤسسة.O.P.L.C للطباعة والنشر- سلسلة(١٣)،ط١،أربيل – كوردستان،٢٠٠٤،ص٢٩. وللاطلاع على المزيد حول آثار صلح ويستفاليا على العلاقات الدولية أنظر: د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات العلاقات الدولية في العصور الحديثة ،ط١،القاهرة،١٩٨٩،ص ٤٧ ومابعدها.

5 – **يقصد بمبدأ التوازن الدولي:** أذا حاولت دولة أوروبية أن تتوسع على حساب الدول الأوروبية الأخرى، فإن للدول الأخرى أن تتكاتف للحيلولة دون ذلك حتى لايختل التوازن الدولي.أنظر: د.علي صادق أبو هيف،المصدر السابق،ص٤٦.

6 – د.محمد يوسف علوان،المصدر السابق،ص٤٥.

7 – د.حميد السعدي،المصدر السابق،ص٦٥.

8 – **ريموند كاره دمالبر Raymond Carre de Malberg** (١٨٦١-١٩٣٥)، ولد وتوفي في مدينة **ستراسبورغ** بفرنسا، درس في جامعة ستراسبورغ منذ عام ١٩١٩ حتى نهاية حياته الجامعية، يعتبر مع الفقيهين ديكي و أوريو، أحد (الثلاثة الكبار) الذين هيمنوا على القانون العام في فرنسا في الربع الأول من القرن الماضي. له مؤلف شهير بعنوان (**إسهام في النظرية العامة للدولة**) في الجزئين ١٩٢٠ و ١٩٢٢ ، وله بحوث ومؤلفات أخرى أهمها (**القانون تعبير عن الارادة العامة**)١٩٣١. أنظر: د.منذر الشاوي،مذاهب القانون،دار الحكمة، بغداد،١٩٩١،ص٩٠.

9 – د.منذر الشاوي،نظرية السيادة،منشورات العدالة:(٣)،بغداد،٢٠٠٢،ص١١.

10 – د.مهدي جابر مهدي،المصدر السابق،ص٢٩. كان مفهوم السيادة المطلقة يعني ان الملك هو صاحب السيادة في الدولة ومصدرا لجميع القوانين والسلطات في الدولة، وهو معصوم عن الخطأ، وما على الرعية الا تقديم الطاعة والخضوع له، لذا كان من الطبيعي ان يربط المفكرون في القرن السادس عشر سيادة الدولة بسلطة الملك، منذ ان كان النزاع على السيادة يقوم به الملك بغية الحصول على استقلاله وتأمين سلطة عليا. وبإنتصاره على منافسيه أخذ مصطلح السيادة ينسب له مباشرة. ومنذ ذلك الحين أخذ الملك يسمى نفسه الحاكم المستقل بأمره. حتى أصبح يعلن عن نفسه في النهاية –كما فعل لويس الرابع عشر بقوله: (أنا الدولة letat ce moi). بيد ان هذه النظرية تقوضت بتطور المجتمعات وقضت عليها الثورات الديمقراطية التي أخذت تترسخ حتى في البلدان المتمسكة بالنظام الملكي. أنظر عبدالهادي عباس،السيادة،ط١،دار الحصاد للنشر والتوزيع،دمشق،١٩٩٤،ص٧٤.

فكرة الدولة الوطنية ذات السيادة المطلقة من الناحية الزمنية والدينية[1]، وذلك بسبب شدة التناقض بين مفهومي الوحدة الأوروبية والسيادة المطلقة للدولة الوطنية.

على الرغم من أن الدافع الديني لم يصمد كدافع محرك وحيد لفكرة الوحدة الأوروبية، إلا أنه ظل لفترة طويلة، على الأقل حتى نهاية القرن الثامن عشر، يشكل أحد الدوافع الرئيسة المحركة للعديد من المشروعات الوحدوية التي طرحت على الأوروبيين. وفي هذا السياق، طرح الفيلسوف الألماني فيلهلم ليبنيتز W. Lebintz[2](١٦٤٦-١٧١٦)، في نهاية القرن السابع عشر، مشروعا وحدويا على الشعوب الأوروبية، يحثهم فيه على التكاتف والوقوف بقلب رجل واحد لمواجهة ومحاربة العثمانيين. ودعى إلى العمل لتفكيك الإمبراطورية العثمانية بهدف توزيع الأقاليم الخاضعة لها على (الاتحاد الأوروبي)، الذي طالب في مشروعه بإقامته[3].

وفي نفس هذه الفترة فإن المفكر الإنجليزى وليم بن W. Penn[4](١٦٤٤-١٧١٨) تأثر بفكرة العقد الاجتماعي، التي أنتشرت في القرن السابع عشر على يد المفكرين الإنجليزيين توماس هوبز وجون لوك. ونشر في عام ١٦٩٤، كتابا بعنوان (مشروع للسلام الأوروبي في الحاضر والمستقبل)، وأقترح فيه أن تبرم الدول الأوروبية فيما بينها عقدا اجتماعيا على غرار العقد الاجتماعي الذي يبرم بين الأفراد وينتقلون بموجبه من حالة الطبيعة إلى حالة الاجتماع، وبالتالي إنشاء مجلس اتحادي، مهمته منع التنافس في التسلح وحل المنازعات والخلافات التي تنشأ بين الدول الأعضاء في المجلس، حيث يتخذ القرارات بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات[5].

مما سبق يلاحظ، أن مشروع وليم بن الذي يدعو إلى الوحدة الأوروبية، لم يكن مبنيا على أساس ديني وانما بني على أساس علماني، متأثراً بفكرة العقد الاجتماعي، وكان يهدف إلى تحقيق السلم بين الدول الأوروبية.

وفي إطار الوحدة الأوروبية كسبيل لتحقيق السلم في أوروبا، وتحت عنوان (مخطط لسلام عالمي وأبدي)، دعى الفيلسوف جيرمي بنثام Jeremie Bentham [6](١٧٤٨-١٨٣٢) إلى إنشاء مجلس

---

1 - **د.بطرس بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص٩٠.**

2 - **فيلهلم ليبنيتز W. Lebintz (١٦٤٦-١٧١٦) فيلسوف ورياضي ودبلوماسي ألماني، ولد في مدينة ليبسج، درس الفلسفة والقانون، التحق بالسلك الدبلوماسي مع كبير أساقفة مينس Mainz في عام ١٦٦٧ . وكان سياسيا نشطا أخذ على عاتقه إنقاذ البقايا الممزقة للإمبراطورية الجرمانية من جحيم حروب الثلاثين السنة. كما كان من أهدافه الحيلولة دون قيام ملك فرنسا، لويس الرابع عشر، بغزو بلاده، تابع دراساته العلمية والفلسفية وواصل عمله في وضع خطط لإعادة الحيوية إلى المسرح السياسي الأوروبي وحاول أن يقدم علاجا للإنقسام الديني في أوروبا، غير أن مشروعاته لم تلق الا آذانا صماء. للإطلاع على المزيد حول فلسفته أنظر: برتراند راسل،حكمة الغرب،ج٢،ترجمة د.فؤاد زكريا،سلسلة عالم المعرفة:(٧٢)،الكويت،١٩٨٣،ص٦٦ ومابعدها.**

3 - **د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩٦.**

4 - **وليم بن W. Peen (١٦٤٤-١٧١٨) ، شخصية إنسانية سامية، كانت تنتمي إلى طبقة النبلاء البريطانيين. وهو يعد المشرع الرسمي لجمعية (الكويكرز) المسيحية التي أنتشرت، ابتداء من القرن السابع عشر، في بريطانيا والولايات المتحدة، وكان يؤمن برفض العنف في العلاقات الاجتماعية وينادي برفض حمل السلاح وأعتبار الحرب جريمة أنسانية. هاجر إلى أمريكا وأسس في العام ١٦٨٢ مستوطنة وحاول أن يطبق فيها مباديء جمعية كويكرز، فحرم على أهلها حمل السلاح وأستعمال القوة . د.محمد المجذوب، المصدر السابق،ص ٢٤-٢٥.**

5 - **نفس المصدر أعلاه،ص٢٤-٢٦.**

6 - **جيرمي بنثام Jeremie Bentham (١٧٤٨-١٨٣٢) أهم فيلسوف سياسي من مجموعة فلاسفة الإصلاح الراديكالي، أكد في فلسفته على مبدأ المنفعة الذي تطور خلال القرن الثامن عشر، وأصبح الحجر الأساسي للفلسفة السياسية خلال القرن التاسع عشر. نشر كتابه (مباديء القانون الدولي) في عام ١٧٨٩ ، الذي يتضمن أحد فصوله=**

اتحادي عام يضم نائبين عن كل دولة، لمناقشة القضايا المشتركة علنا وليطلع الرأي العام العالمي على اتجاهاته وميوله وتصرفاته، اعتقادا منه أن ذلك يؤدي إلى تحقيق الأمن الدولي، وتضمن مشروعه تكوين محكمة عدل دولية لتفصل في المنازعات وأكد على تخفيض التسلح في جميع الدول وتحرير جميع المستعمرات ومكافحة المعاهدات السرية وتشجيع التجارة الدولية[1] .

يجدر بالذكر أنه بعد ظهور الدولة الوطنية، ونتيجة للتنافس بين القوى الأوروبية الكبرى، سواء للهيمنة على القارة الأوروبية أو للسيطرة على المستعمرات والأسواق الخارجية الجديدة، تراجعت الفكرة الوحدوية الأوروبية لمصلحة النزعات الاستقلالية، وأدى بالتالي إلى تراجع الأفكار الخاصة بإقامة مشروعات وحدوية طموحة[2].

وفي القرن التاسع عشر، بسبب ظهور مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها، كمبدأ ثابت ومستقر في القانون الدولي بعد الثورة الفرنسية[3] وجدت أوروبا نفسها أمام سلسلة طويلة من حوادث الانحلال، والاندماج، والاستقلال، التي ترتب عليها تأسيس معظم الدول الوطنية الحديثة في أوروبا[4]، فقد تم استقلال الأمم عن الدول الأجنبية التي كانت تسيطر عليها، وكذلك اتجهت الأمم التي كانت مجزأة بين دول عديدة، نحو الاتحاد عن طريق تفكك الدول التي كانت تحكمها. وكان من شأن نمو مسألة القوميات أن نادى فريق من فقهاء القانون الدولي العام، من بينهم الفقيه الإيطالي المشهور مانشيني، باعتبار الفكرة القومية أساساً للقانون الدولي العام بحيث يجب الاعتراف بكل جماعة ذات عنصر مشترك والتي تربطها روابط ثقافية ولغوية وأدبية مشتركة بصفة الدولة[5]. وعليه يمكن القول أنه خلال القرن التاسع عشر تعززت فكرة القومية والاستقلال ولم تحضَ فكرة الوحدة الأوروبية بالعناية والاهتمام اللازمين على صعيد الحكومات والسياسيين.

مع ذلك لم تختفِ فكرة الوحدة الأوروبية نهائياً، بل كانت تطرح، على الأقل، من جانب كبار الكتاب من أمثال فيكتور هيجو، الذي ترأس مؤتمرا للسلام[6] وانعقد في ٢١ آب ١٨٤٩ في باريس ، وتكلم فيه مبشرا بقدوم يوم تقوم فيه الولايات المتحدة الأوروبية عن طريق اتحاد الدول الأوروبية [7].

=بعنوان (مخطط لسلام عالمي و أبدي)مشروعه لتحقيق السلام الأوروبي عن طريق الاتحاد. أنظر: د.بطرس غالي و د.محمود خيري،المصدر السابق،ص١٢٣ و مابعدها.

1 – د.محمد المجذوب، المصدر السابق،ص٢٦-٢٧.

2 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩٧.

3 – عبدالفتاح عبدالرزاق،مبدأ عدم التدخل والتدخل في القانون الدولي العام، ط١،مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل-كوردستان،٢٠٠٢،ص١١٤.

4 – سليمان صالح الغويل،المصدر السابق،ص٢١٥ومابعدها. يرى هانز كون بأنه خلال القرن التاسع عشر تحولت النزعة القومية، التي ظهرت مع تنامي قوة الطبقة البورجوازية واليقظة السياسية والثقافية للجماهير، إلى الرغبة في تكوين الدولة الوطنية على أساس قومي، خاصة في ألمانيا، وإيطاليا، وبين الشعوب السلافية . أنظر: توم بوتومور، علم الإجتماع السياسي، ترجمة د.وميض نظمي، ط١،دار الطليعة للطباعة و النشر ،بيروت،١٩٨٦،ص١٣٢.

5 – خلال القرن التاسع عشر توحدت كل من المانيا وإيطاليا. وأستطاعت بلجيكا أن تستقل وتتحرر من السيطرة الهولندية عام ١٨٣١ واستقلت اليونان عن الإمبراطورية العثمانية سنة١٨٣٢، وأمتدت هذه الحركة القومية لتشمل منطقة البلقان، حيث تحررت رومانيا وصربيا وبلغاريا والاعتراف لهم بالأستقلال في مؤتمر برلين سنة ١٨٧٨.د.حسن الجلبي،المصدر السابق،ص١٥٨.

6 – عقد مؤتمر باريس للسلام في ٢١ آب ١٨٤٩ من قبل الجمعيات السلمية، حضره ٨٥٠ مندوبا من كل من بريطانيا وأمريكا وفرنسا ومن عدد آخر من الدول. وكان على جدول أعمال المؤتمر، ثلاثة مواضيع أساسية : التحكيم، نزع السلاح، إنشاء مؤتمر عالمي. د.عبدالوهاب حومد،المصدر السابق،ص٤٠.

7 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٠٢-١٠٣.

وأيد المفكر الفرنسي برودون، بقوة، إقامة دولة أوروبية فدرالية، منطلقاً من رؤيته للقرن العشرين، بأنه عصر الاتحادات الفدرالية الكبرى[1].

توسع الحكم الاستعماري للدول الأوروبية في نهاية القرن التاسع عشر بحيث شمل نسبة ٦٧٪ من مساحة اليابسة للكرة الأرضية، و بلغت في عام ١٩١٤ نسبة ٨٥٪ ، ولما لم يعد هناك مايمكن التنافس والتزاحم عليه، اتجهت الدول الأوروبية الإستعمارية نحو تخطيط لسلب امتيازات بعضها البعض، وأدى هذا التنافس والتزاحم إلى خلق تناقض تناحري بين الدول الأوروبية الإستعمارية[2] ، وازداد تصلب أنظمة التحالفات الأوروبية، بحيث استقطبت ألمانيا تحالفا واستقطبت روسيا وفرنسا تحالفا آخر[3]، وأصبحت التحالفات ثنائية الأقطاب أقل مرونة وأكثر صلابة، ولم يعد بوسع نظام توازن القوى، الذي كان سائدا في العلاقات بين الدول الأوروبية، استيعاب الوضع المتأزم وفشلت الجهود الدبلوماسية في التوفيق بين مصالح الأطراف المتناقضة، حتى انفجرت في نهاية المطاف في عام ١٩١٤ في شكل حرب أوروبية شاملة، مالبثت أن تحولت إلى حرب عالمية[4].

يلاحظ مما سبق، أنه منذ ظهور فكرة الوحدة الأوروبية، في نهاية القرن الثالث عشر، حتى اندلاع الحرب العالمية الأولى، طرحت مشاريع عديدة، ولكن لم يحظ أي من هذه المشاريع بقبول الدول الأوروبية، وظلت تلك المشاريع في عالم الفكر دون أي جهد لتطبيقها، وذلك لأن محصلة التفاعلات المحلية والإقليمية والعالمية خلال تلك المرحلة أدت إلى دفع السياسات الوطنية للدول الأوروبية باتجاه التعارض، بل التناقض مع فكرة الوحدة الأوروبية. فعلى الصعيد المحلي، انشغلت الشعوب الأوروبية بالصراع بين السلطتين الدينية والدنيوية، وبعد ظهور حركة الإصلاح الديني اشتدت المعارك الدينية بين الشعوب الأوروبية تارة، وتارة أخرى انشغلت الشعوب الأوروبية بمعارك الهوية وبناء الدول الوطنية، والصراعات السياسية والاجتماعية والطبقية التي ظهرت وتوالت مع الثورة الصناعية. وعلى الصعيد الإقليمي، انشغلت الدول الأوروبية الكبرى بتوطيد نفوذها داخل القارة الأوروبية أو خارجها، وعلى الصعيد العالمي، فإن المحاولات الخاصة بإمبراطوريات استعمارية من قبل الدول الأوروبية الكبرى، والتحول التدريجي للنظام الاقتصادي الرأسمالي إلى النظام العالمي، شكلت المحاور الرئيسة لظاهرتي الصراع والتعاون في النظام الدولي، بحيث أصبح من الصعب تحول النظام الدولي إلى عامل مساعد لتحقيق فكرة الوحدة الأوروبية ونقلها من عالم الأفكار والمشاريع إلى عالم الواقع والحقيقة، لكن مع ذلك يمكن القول بأن أهمية تلك المشاريع، طوال مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى، تكمن في أنها ألقت الضوء على طبيعة العقبات والمعضلات التي تعترض طريق الوحدة الأوروبية، وأصبح هناك وعيا متزايدا بأهمية وضرورة إيجاد حلول عملية لهذه العقبات والمعضلات إذا أرادت حركة الوحدة الأوروبية أن تستمر وتتقدم[5].

---

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٢٦.

2 – د.ضرغام عبدالله الدباغ، قضايا الأمن القومي والقرار السياسي، ط١،بغداد،١٩٨٦،ص٢٧–٢٨.

3 – جوزيف س. ناى الأبن، المنازعات الدولية: مقدمة للنظرية والتأريخ،ط١،ترجمة د.أحمد أمين الجمل ومجدي كامل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة،١٩٩٧،ص٥٨.

4 – د.ضرغام عبدالله الدباغ،المصدر السابق،ص٢٧.

5 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩٧ ومابعدها.

٢-١-٤ مرحلة ما بين الحربين العالميتين

شكلت الحرب العالمية الأولى منعطفا مهما بالنسبة لأوروبا، وجعلت الشعوب الأوروبية تعيد التفكير في قضية الوحدة، باعتبارها الوسيلة الوحيدة لإنقاذها من نفسها وللحيلولة دون انتحارها الجماعي، وعليه بدأت فكرة الوحدة الأوروبية تتحول، تدريجيا، من مجرد مشروعات طوباوية تدور في عقول المفكرين إلى حركة سياسية جادة يساهم فيها بعض الأحزاب والطبقات وجماعات المصالح بشكل فعال وجاد[1].

وقد ساهمت عوامل عديدة في إيجاد ظروف أكثر ملائمة لنمو الحركة الداعية إلى الوحدة الأوروبية بعد الحرب العالمية الأولى، منها عوامل اقتصادية ومنها عوامل تتعلق بالأمن والسلم الأوروبيين. ففي إطار **العوامل الاقتصادية**، تزايد الاقتناع بأن التقسيمات السياسية والجغرافية للحيز المبني على أساس قومي ووطني، لا تتناسب مع ضرورة النظام الرأسمالي للتوسع والنمو وما يمارسه لتجاوز الحواجز الوطنية، وعليه بدت فكرة الوحدة الأوروبية كأنها قادرة على توفير شروط أفضل للتقدم الاقتصادي والعلمي والتكنولوجي، وبتعاظم قوة الطبقات الرأسمالية، لاسيما في الدول الصناعية، تزايدت الضغوط من أجل الحد من السياسات الحمائية والتوجه نحو سياسات اقتصادية قائمة على حرية التجارة وإلغاء الحواجز الجمركية والعمل نحو توحيد الاقتصادالأوروبي، وفي هذا السياق ظهرت تيارات تتركز على الوحدة الاقتصادية، التي قادتها في المقام الأول شخصيات تنتمي إلى عالم الصناعة والاقتصاد. ففي ١٢ آذار ١٩٢٥ وجهت شخصيات اقتصادية أوروبية، تمثل لجان وهيئات وطنية تروج لفكرة الوحدة الاقتصادية الأوروبية، خطابا إلى السكرتير العام لعصبة الأمم تدعوه فيه إلى دعم فكرة الوحدة الاقتصادية الأوروبية وتشدد فيه أيضا على أن مستقبل أوروبا يتوقف على قدراتها في إقامة سوق أوروبية موحدة، وشكل هذا الخطاب بداية انطلاق حوار جدي كشف عن وجود تيار عريض يدعو إلى قيام الاتحاد الجمركي بين الدول الأوروبية. لكن بسبب صعوبة تطبيق الفكرة في تلك المرحلة لأسباب تتعلق بنظام الاقتصاد العالمي وسياسة الحماية الاقتصادية، ظهرت فكرة البدء بتشكيل (نواة مركزية) من دول مثل فرنسا وألمانيا وبلجيكا ولوكسمبورج، وقد أثرت هذه الفكرة، فيما بعد، في تطور فكرة الوحدة الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية. كذلك تمكن رجل صناعة مشهور في لوكسمبورج يدعى **إميل مايريتش**، في عام ١٩٢٦، من إنشاء (تجمع للصلب)، الذي ضم مسؤولين عن صناعة الصلب في كل من فرنسا وألمانيا وبلجيكا ولوكسمبورج، وشجع نجاح هذه المبادرة على توليد حماس كبير لإنشاء لجان أو منابر مشابهة لجمع المسؤولين عن صناعات أوروبية أخرى، لكن الكساد الاقتصادي العالمي، في عام ١٩٢٩، وضع حدا سريعا لهذه المبادرات،وفي إطار **العوامل السياسية**، ازداد الشعور بأن أوروبا أصبحت معرضة للتهديد الداخلي والخارجي بشكل لم يسبق له مثيل، فعلى **الصعيد الداخلي**، ازداد الشعور بعدم الأمان بسبب حجم الدمار الذي خلفته الحرب، وعليه بدءت أغلبية الطبقات والشرائح الاجتماعية تشعر بالقلق والخوف من أحتمال تكرار الحرب، وعلى **الصعيد الخارجي** بدت أوروبا ككل تتعرض، وربما لأول مرة في تأريخها، للتهديد الأيديولوجي للاتحاد السوفيتي، بعد نجاح الثورة البلشفية وإقامة أول دولة أشتراكية على الحدود الشرقية لأوروبا، كذلك شكل تصاعد ونمو القدرة التنافسية للاقتصاد الأمريكي تهديدا لمصالح الدول الأوروبية، وعليه كان من الطبيعي أن

---

1 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص٩٢.

يتزايد الشعور بتراجع ثقل ومكانة أوروبا في النظام العالمي، وبأن الوحدة الأوروبية باتت هي الحل النموذجي لمواجهة هذا التحدي المزدوج[١].

نتيجة لما تقدم ظهرت مجموعة من الحركات الفكرية والسياسية الداعية إلى الوحدة في العديد من الدول الأوروبية، منها الحركة الداعية إلى الوحدة الأوروبية، التي نادى بها الكونت كودنهوف – كالرجي (Coudenhave – Kalergi) في النمسا عام ١٩٢٣، بضرورة إقامة (الولايات المتحدة الأوروبية) مستشهداً بنجاح التجارب الاتحادية في كل من سويسرا عام ١٨٤٨ وألمانيا عام ١٨٧١ والولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٧٦[٢]**، ولتحقيق مشروعه قام كالرجي بعقد مؤتمر عن الوحدة الأوروبية في (فيينا) في تشرين الأول ١٩٢٦، حيث حضره ٢٠٠٠ مندوب لعدد من الدول الأوروبية**[٣].

ومن جهة أخرى، أهتم الطبيب الدنماركي كريستين فريدريك هيرفورن، بالجوانب الأمنية لقضية الوحدة الأوروبية وأكد في دعايته على المخاوف من اندلاع حرب أوروبية جديدة، مشددا على أن تحقيق الوحدة الأوروبية هو الضامن لعدم تكرار الحرب، وأعتقد بأن عصبة الأمم لن تتمتع بالفاعلية مالم يصاحبها قيام اتحاد كونفدرالي يضم كافة الدول الأوروبية[٤].

وعقد في باريس عام ١٩٢٧ مؤتمر لمجموعة من المفكرين الأوروبيين لبحث موضوع (الوحدة الأوروبية) تحت الرئاسة الشرفية لوزير الخارجي الفرنسي أرستين بريان، والذي أعلن بريان فيه أنه سوف يعمل على إنشاء الولايات المتحدة الأوروبية، وبعد أن أصبح رئيسا للحكومة الفرنسية، في عام ١٩٢٩، بعث بمذكرة إلى ٢٦ دولة أوروبية يدعوها فيها إلى أقامة اتحاد فدرالي أوروبي، وأقترح على عصبة الأمم (أن تنشأ فيما بين الدول الأوروبية، رابطة فدرالية تقيم فيما بينها نظاما للتضامن المستمر وتسمح لأطرافها – كلما كان ذلك ضروريا – أن يتدخلوا فوريا ويتدارسوا ويناقشوا ويضعوا تسوية للمسائل التي تشكل مصلحة مشتركة)[٥].

وعلى صعيد آخر، أشاد ونستون تشرشل بفكرة إنشاء الولايات المتحدة الأوروبية في مقالة له في صحيفة The Saturday Evening Post **بتأريخ ١٥ شباط ١٩٣٠، وعاد إلى نفس الفكرة في مقالة أخرى له في صحيفة** The News of the World **بتأريخ ٢٩ أيار ١٩٣٨**[٦].

لكن على الرغم من التطور الذي شهدته فكرة الوحدة الأوروبية، في مرحلة مابين الحربين العالميتين، ومع وجود بيئة مناسبة لدفع وتشجيع الحركات الداعية للوحدة، إلا ان هذه الدعوات لم تستطع أن

---

1 – **د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٠٤ومابعدها.**

2– **د.عبدالكريم علوان خضير،الوسيط في القانون الدولي العام،دار الثقافة،عمان،٢٠٠٢،ص١٨٦. وأنظر: د.ناظم عبدالواحد الجاسور ،الوحدة الأوروبية والوحدة العربية،دار المجدلاوي للنشر ،عمان ،٢٠٠١ ،ص١٥.**

3 – **جدير بالذكر لتحقيق الوحدة الأوروبية قدم كالرجي مشروعا على أربع مراحل، الأولى، لإعداد وعقد مؤتمر أوروبي، والثانية، لإبرام معاهدة لإقامة نظام أوروبي ملزم للتحكيم لحل الخلافات بين الدول الأوروبية، والثالثة، لإقامة اتحاد جمركي بين الدول الأوروبية، والرابعة، لبلورة وصياغة وإعلان دستور أوروبي يتوج الوحدة الأوروبية ويجسدها. د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٠٦–١٠٧.**

4 – **نفس المصدر أعلاه،ص١٠٧.**

5 – **د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٢٦–٢٧.**

6 – **د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي: الدولة الأوروبية الكونفدرالية،دار النهضة العربية،القاهرة،دون سنة طبع،ص٣.**

تتحول إلى حركة فاعلة مؤثرة في مراكز صنع القرار في أوروبا، وبالتالي لم تستطع التأثير في مجرى الأحداث خلال تلك الفترة[1]، وذلك لعدة أسباب أهمها:

١- التأثير السلبي للنزعات القومية على الدعوات للوحدة الأوروبية وبالتالي فشلها، والتي ظهرت بعد الحرب العالمية الأولى في أوروبا وكانت تشجع الانفصال والاستقلال[2]. حيث تعد نهاية الحرب العالمية الأولى لحظة تأريخية لإنتصار (مبدأ القومية) للقرن التاسع عشر، وذلك نتيجة لتطورين مهمين: أولهما، انهيار الامبراطوريات الكبرى[3] المتعددة القوميات في وسط وشرق أوروبا، وثانيهما، الثورة الروسية. هذان السببان جعلا الحلفاء يلعبون الورقة الويلسونية[4] ضد الورقة البلشفية[5]. وعليه حل محل الإمبراطوريات الكبرى عدد كبير من الدول الحديثة، التي احدثتها معاهدات الصلح، والتي كانت تعاني من نقص في الخبرة والكفاءة، ولم تكن تحظى بولاء كاف من قبل رعاياها وكانت تعاني من عدم الاستقرار[6]، لأنها نشأت على وفق تصور الحلفاء دون مراعاة أوضاعها الداخلية، ومعظمها كانت تتضمن أقليات كبيرة تنتمي إلى أعراق متباينة بحيث انها أصبحت سببا لعدم استقرار تلك الدول الحديثة[7]، ونتيجة لذلك ظهرت حركات قومية، أتجهت إجمالا، ضد الدول الحديثة، وكانت حركات انفصالية أكثر مما هي وحدوية[8]. ومن جهة أخرى، قامت الحركات الفاشية واليمينية الأخرى بتشجيع واستغلال النزعة القومية لتعبئة الطبقات والشرائح الخائفة من الثورة الاشتراكية، الذي كان بإمكانه تحديد هويته – خاصة في شكلها البلشفي- بالأممية المناضلة[9].

٢- إن مشروع الوحدة الأوروبية من الناحية الاقتصادية، ظهر وكأنه يصطدم مع مصالح القوى والفئات الاجتماعية التي كانت أكثر ارتباطا بالاقتصاد المحلي، وكانوا ميالين إلى انتهاج سياسة اقتصادية تهدف إلى الحماية وليس إلى السياسة الاقتصادية التحررية[10]. وعلى صعيد الاقتصاد الدولي،على الرغم من أن العالم شهد درجة كبيرة من الاستقرار في علاقاته الاقتصادية خلال القرن التاسع عشر حتى عام ١٩١٤، لكن خلال فترة مابين الحربين، كانت الاوضاع الاقتصادية العالمية مضطربة ولم تسمح بإرساء نظام اقتصادي دولي ثابت ومستقر المعالم[11]، حيث أزدادت القيود على التجارة الدولية وأزداد تدخل الدولة في الاقتصاد بهدف التغلب على التقلبات الدورية ومحاربة البطالة، وجعل ذلك من أقتصاد اوروبا عاملا مؤثرا في

---

1 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٠٩.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢١.

3 – الإمبراطورية الألمانية والإمبراطورية الروسية والإمبراطورية العثمانية وإمبراطورية النمسا والمجر .

4 – يقصد به النقاط الأربع عشرة التي أعلنها الرئيس الأمريكي ودرو ولسن عقب الحرب العالمية الأولى، وكان مبدأ حق تقرير المصير أحد مبادئه الرئيسة.

5 – إريك هوبسباوم،الأمم والنزعة القومية منذ عام ١٨٧٠، ط١،ترجمة عدنان حسين، دارالمدى،دمشق،١٩٩٩،ص١٣٥.

6 – هـ.ا.ل.فيشر،تأريخ أوروبا في العصر الحديث ١٧٨٩-١٩٥٠،ترجمة أحمد نجيب هاشم وآخرون، دار المعارف بمصر،١٩٥٨،ص٥٤٧.

7 – لويس دوللو، التأريخ الدبلوماسي،ط٢، ترجمة د.سموحي فوق العادة،سلسلة زدني علما:(١٨٧)، منشورات عويدات، بيروت-باريس،١٩٨٢،ص٨٠ و مابعدها.

8 – إريك هوبسباوم،المصدر السابق،ص١٤٣.

9 – نفس المصدر أعلاه،ص١٤٧.

10 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٠٩-١١٠.

11 – د.حازم الببلاوي،النظام الاقتصادي الدولي المعاصر،سلسلة عالم المعرفة:(٢٥٧)،الكويت،٢٠٠١،ص٧.

حرص كل دولة على سيادتها والتوجه نحو حماية مصالحها المحلية من آثار المنافسة الخارجية[١] . بمعنى أنه رغم وجود حركة اقتصادية، فى مرحلة مابين الحربين تعمل باتجاه الوحدة الأوروبية ،إلا ان عدم الاستقرار الاقتصادي في تلك الفترة قد عزز (الاقتصاد القومي) المتمتع بالاكتفاء الذاتي، وتخلت الدول الأوروبية عن التجارة الحرة وانسحبت قدر مستطاعها إلى سياسة الحماية الاقتصادية[٢]. وترتب على هذا الوضع الاقتصادي نتائج سياسية سلبية على حركة الوحدة الأوروبية، التي تمثلت في ظهور النزعات الوطنية والقومية المتعصبة بين الشعوب الأوروبية[٣]، وأدت إلى إيقاف التعويضات وجميع المدفوعات بين الدول، ودفعت بإنجلترا إلى الإنكماش على نفسها وممتلكاتها، وأضعفت كثيرا جمهورية فايمار في ألمانيا وتجددت الروح العسكرية الألمانية، وأخيرا أزدادت، بشكل عام، الروح الوطنية والتعطش للتوسع، وبالتالي خلقت نوع من عدم التوازن بين قوى الدول الديمقراطية وقوى الدول الديكتاتورية[٤]، وفي النهاية توجهت أوروبا، في تلك الفترة، نحو التفكك والتشتت والحرب، وليس نحو الوحدة والإنسجام.

٣- بدت فكرة الوحدة الأوروبية متناقضة مع الأفكار الماركسية التي كانت قد شاعت بقوة في أوروبا بعد انتصار الثورة البلشفية في روسيا، وصورت كأنها مشروع رأسمالي يعادي مصلحة الطبقات الكادحة في أوروبا والعالم، الأمر الذي أفقدها مساندة شريحة عريضة من المواطنين الأوروبيين من بين الطبقات العاملة. ومن جهة أخرى ظلت فكرة الوحدة الأوروبية محصورة داخل نخبة، حيث كانت تبدو خطابها معقدا وغير مفهوما بالنسبة إلى المواطن العادي.

٤- كان لفشل نظام الأمن الجماعي, الذي حاولت عصبة الأمم إرساء دعائمه، تأثير في فشل الحركات الوحدوية الأوروبية في جهودها نحو الوحدة، وذلك بسبب عدم إيجاد الحد الأدنى من الاستقرار الضروري لبدء عملية الوحدة في تلك الفترة، بل ان التفاعلات الدولية أوصلت الأمور إلى درجة من الأزمة أدت إلى حرب عالمية ثانية، التي كانت أكثر بشاعة ودمارا من الحرب العالمية الأولى[٥].

1 – سندس عباس حسن،آثار الوحدة الاقتصادية الأوروبية على الوطن العربي،رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد،بغداد،١٩٩٣،ص١٦.

2 – إريك هوبسباوم،المصدر السابق،ص١٣٦.

3 – د.حازم الببلاوي،المصدر السابق،ص٤٣.

4 – لويس دوللو،المصدر السابق،٨٧–٨٨.

5 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٠٩ ومابعدها.

٢-٢ الخطوات العملية نحو بداية الاتحاد الأوروبي

إن التغيرات التي طرأت على الساحة الدولية والإقليمية الأوروبية، في أثناء ومابعد الحرب العالمية الثانية، دفعت بالأوروبيين عامة، ورجال السياسة على وجه الخصوص، إلى اتخاذ خطوات عملية ومشاريع ملموسة باتجاه تحقيق الوحدة الأوروبية، والتي توجت بإنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في عام ١٩٥١، التي تعد أساسا مباشرا لإيجاد الاتحاد الأوروبي الذي نراه في الوقت الراهن. لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى أهم العوامل والخطوات الرئيسة التي ساهمت في إنتقال فكرة الوحدة الأوروبية من عالم المشاريع والأفكار إلى عالم الواقع والحقيقة.

٢-٢-١ الوحدة الأوروبية في أثناء الحرب العالمية الثانية والفترة التي تليها مباشرة

بعد أن تقدمت جيوش هتلر واستطاعت أن تجتاح، ، معظم الدول الأوروبية بحلول منتصف عام ١٩٤١، داعبت هتلر أحلام توحيد أوروبا تحت قيادته، وذلك عن طريق إعادة تنظيمها وتقسيمها على وفق معتقدات الأيديولوجية النازية المبنية على أسس عنصرية[١]. هذا التوجه الألماني والظروف القاسية للحرب العالمية الثانية أدى بالأوروبيين المقاومين للنظام النازي إلى العمل الجماعي، وأبرزت مناقشات وأفكار حول ضرورة قيام شكل من أشكال العمل الوحدوي بين الدول الأوروبية[٢]، وصدرت مجموعات المقاومة دعوات تنادي بالوحدة الأوروبية[٣] في فرنسا وإيطاليا وهولندا وتشيكسلوفاكيا وبولندا ويوغسلافيا ومجموعات سرية في ألمانيا[٤]، ونظمت سلسلة من الاجتماعات بين تلك الحركات في سويسرا بشأن الوحدة الأوروبية، التي تمخض عنها عقد مؤتمر كبير في سويسرا في تموز عام ١٩٤٤

---

1 – للإطلاع على المزيد حول تفاصيل مشروع هتلر الوحدوي أنظر: د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١١٢-١١٣. كذلك أنظر: باول أينفسج، نظام أوروبا الجديد،ترجمة أحمد عبدالخالق ومحمد بدران، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، دون سنة طبع.

2 – ومن أشهر تلك الأفكار الوحدوية التي قدمت في هذه الفترة، هو المشروع الذي طرح لتحقيق الوحدة بين فرنسا وبريطانيا في عام ١٩٤٠ من قبل كل من المؤرخ البريطاني أرنولد توينبي وأستاذ العلوم السياسية الفرنسي المعروف أندرية سيجفريد، كذلك المشروع الذي أعده جان مونيه، رئيس اللجنة الفرنسية – البريطانية المشتركة، بهدف تحقيق الوحدة بين فرنسا وبريطانيا، والذي تضمن إنشاء مؤسسات تتولى صياغة سياسات موحدة في مجالات الدفاع والسياسة والخارجية والاقتصاد والمالية، غير أن استسلام فرنسا لألمانيا حال دون متابعته. وفي نهاية الحرب قدمت اللجنة الفرنسية للتحرر الوطني مشروع الاتحاد الفدرالي لأوروبا الغربية الذي أوحى به جان مونية أيضا. للإطلاع على المزيد أنظر: د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص ١١٤- ١١٥.

3 – تجلى الخطاب الوحدوي لدى حركات المقاومة في أوروبا، في مطبوعاتهم السرية، ومن أمثلة تلك الأقوال (أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية تتجاوز الحدود القومية) و (يجب أن لا تقتصر السياسة على الحدود الضيقة للدول المستقلة) و (سلام العالم يعتمد على نبذ السيادات الوطنية أو تقيدها، وإلغاء الحواجز الجمركية والحدود العسكرية، والتطوير المشترك للموارد). أنظر: أرثر مارويك، الحرب والتحول الاجتماعي في القرن العشرين، ترجمة سمير عبدالرحيم الجلبي،دار المأمون للترجمة والنشر، بغداد،١٩٩٠،ص٢٧٠.

4 – على سبيل المثال ، طالب الحزب الاشتراكي الديمقراطي الألماني بالوحدة الأوروبية في أثناء الحرب، كسبيل وحيد لمقاومة التطرف المدمر للنازية، وبناء عليه أعلن هانز فوجل زعيم الألمان الاشتراكيين النازحين إلى لندن، أن أوروبا المجزأة إلى عدة دول منفصلة عن بعضها البعض سياسيا وأقتصاديا سوف تغدو في المستقبل مصدرا مؤكدا للخطر على العالم أجمع. أنظر: د.درية شفيق بسيوني،أوروبا الموحدة بين مواقف الأحزاب ورؤى الزعامات،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية: الأهرام،القاهرة،٢٠٠٠،ص٢٧-٢٨.

بهذا الخصوص، حيث طالبت الوثيقة الصادرة عن المؤتمر بإنشاء الولايات المتحدة الأوروبية[١]، وذلك إقتناعا من تلك الحركات بضرورة إنشاء وحدة أوروبية حقيقية اختيارية[٢].

ومن جهة أخرى، وبسبب ضرورات الحرب ومن أجل الإنتصار على دول المحور، فقد تأسس شكل موسع من أشكال التنسيق المشترك بين الحلفاء[٣]، عن طريق تشكيل لجان ثنائية مثل: اللجنة البلجيكية –الهولندية، واللجنة اليونانية – اليوغسلافية، واللجنة البولندية–التشيكية، الأمر الذي ساهم في البدء، ولاسيما عند اقتراب نهاية الحرب، في التفكير في الوحدة في أوروبا على صيغ ثنائية أو جماعية، والتفكير في مستقبل أوروبا ككل في مرحلة ما بعد الحرب[٤].

بيد انه ما أن أنتهت الحرب، حتى ضعف الأمل في إنشاء الدولة الأوروبية الفدرالية، وذلك لعدة أسباب[٥]،أهمها:

١- ضعف أمل المقاومة، التي طالما كانت تنادي بالوحدة الأوروبية، في تولي الحكم، بسبب عدم قدرة قادتها على تولي الحكم وممارسة العمل السياسي وظهور العداوات التأريخية القديمة بينها، مثل تلك التي بين الشيوعيين والاشتراكيين وبين الاشتراكيين والكاثوليك، لتدق أسفينا بين الفصائل المتعددة للمقاومة. كذلك بسبب عودة قادة الأحزاب السياسية السابقين من المنفى أو السجن، حيث أعطوا الأولوية لإعادة بناء وإصلاح الاقتصاد المتدهور لأوروبا، بدلا من العمل على بناء أوروبا موحدة[٦].

٢- ان الأفكار والمشروعات الوحدوية الأوروبية في فترة الحرب العالمية الثانية كانت فضفاضة وغير دقيقة[٧].

٣- أن أوروبا لم تكن الطرف القوي الخارج من الحرب، لذلك لم تكن قضية الوحدة الأوروبية تحظى بالأهمية في أجندة أعمال التحالف الدولي المنتصر في الحرب بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي[٨]، بل على العكس فإن الاحداث، بعد الحرب مباشرة، بسبب

---

1 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،مصدر سبق ذكرة،ص٤-٥.

2 – أرثر مارويك،المصدر السابق،ص٢٧٠.

3 – إيان كلارك،العولمة و التفكك،ترجمة ونشر مركز الأمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية،ط١،سلسلة دراسات مترجمة(١٤)،أبوظبي،٢٠٠٣،ص١٩١.

4 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١١٤.

5 –د.عبدالعظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٥.

6 – نفس المصدر أعلاه، ونفس الصفحة. جدير بالذكر ان الأحزاب الشيوعية في دول أوروبا الغربية، بعد الحرب العالمية الثانية، تحولت إلى معارض شديد للوحدة الأوروبية، معتبرا أياها بالحاجز الحائل دون إنجاح الثورة البروليتارية عالميا، لذلك هاجموا مشروع مارشال في عام ١٩٤٧ ومشروع شومان في عام ١٩٥٠، الذي أعتبره الحزبان الشيوعيان (الفرنسي والإيطالي) بالوجه الاقتصادي لآلة الناتو العسكرية المناط بها تحقيق السيطرة الأمريكية على أوروبا الغربية.أنظر: د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص١٦٤-١٦٥.

7 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١١٦.

8 – بعد الحرب العالمية الثانية بدا المشهد الأوروبي كئيبا، حيث فرض الجيش الأحمر السوفيتي نظم حكم شيوعية على دول أوروبا الشرقية، وكانت دول أوروبا الغربية تعيش في حالة من التمزق والضياع، حيث كانت ألمانيا مهزومة ومحتلة ومقسمة، وكانت إيطاليا تعيش في حالة أقرب إلى الاحتلال منها إلى الاستقلال، ونصف فرنسا المقاوم لم يكن قادرا على أن "يغسل عار" نصفها الآخر المهزوم والمتعاون مع النازية، أما بريطانيا، فإنها كانت تمر بحالة نفسية مركبة ومعقدة بسبب الإرهاق وعبء الديون المتراكمة خلال فترة الحرب. أنظر: د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١١٦-١١٧.

سياسة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وبريطانيا أثناء الحرب، إتجهت نحو إحداث تعميق التفكك في القارة الأوروبية بشكل لم يسبق له المثيل(١).

إذن يلاحظ مما سبق أن تيار الوحدة الأوروبية، على رغم من أهوال الحرب العالمية الثانية، لم يكن بمقدوره شحذ الهمم وتعبئة مايكفي من قوة الدفع الذاتي لنقل فكرة الوحدة من عالم المشاريع إلى عالم الواقع، وعليه بدى حلم الوحدة في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية مباشرة أبعد منالا مما كانت عليه قبل الحرب(٢).

٢-٢-٢ العوامل الجديدة لإحياء فكرة الوحدة الأوروبية

لم تختف فكرة الوحدة الأوروبية، على الرغم من تعثر خطواتها بعد الحرب مباشرة، بل أصبحت لها دوافع جديدة، من بينها حل مشاكل أوروبا الاقتصادية الناجمة عن الحرب، والتي رأى الكثيرون بأنه لغرض حلها فإنهم بحاجة إلى تعاون وثيق بين جميع الأوروبيين، لذا تجددت الدعوات للوحدة الأوروبية وانتشرت أعداد كبيرة من الجمعيات التي كانت تنادي بنوع من الاتحاد السياسي والاقتصادي بين الدول الأوروبية(٣)، وفي هذا السياق، أعاد تشرشل إعلان فكرته عن إنشاء مجلس لأوروبا، في أثناء خطابه في زيورخ بسويسرا في أيلول ١٩٤٦، ودعى فيه إلى بناء الولايات المتحدة الأوروبية كوسيلة فعالة لإعادة بناء مادمرته الحرب وإعادة الرفاهية والسعادة لأوروبا كلها، وقد ترأس لتحقيق هذا الهدف الحركة الأوروبية المتحدة في بريطانيا. كما كان موجودا على المستوى الأوروبي عصبة المستر فانزيلاند للتعاون الأوروبي M. Vanzeelands Economic League for European، وكان هناك أيضا المجلس الفرنسي للوحدة الأوروبية Le Conseil Français Pour L Europe Unie، والاتحاد الأوروبي للفدراليين في ألمانيا The European Union of Federalists ، الذي كان يضم من يؤمن بأن النظام الفدرالي هو الحل لتوحيد أوروبا. وفي ديسمبر ١٩٤٧ أتحدت هذه الحركات مع غيرها لتكون (اللجنة الدولية لحركات الوحدة الأوروبية International Committee of the Movements for European Unity)(٤).

---

1 – كان الاتحاد السوفيتى يرى أن أفضل الوسائل لتحقيق أمنها، في حقبة مابعد الحرب، هي السيطرة العسكرية المباشرة على الأرض وإيجاد المساحة الجغرافية، التي كانت تتمثل في أوروبا الشرقية، لتحول بينه وبين أي تهديد ألماني في المستقبل. وكان على روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أن يتعامل مع المطالب السوفيتية في أثناء الحرب، وذلك بهدف استمرارية التحالف وتجنب خطر إحتمال أن يعقد ستالين صلحا منفردا مع ألمانيا، لذلك وافق الدول الحلفاء في موسكو عام ١٩٤٣ على إمكانية أن تنشأ أشكال من الحكم في أوروبا الشرقية ترمز إلى الهيمنة السوفيتية على المنطقة، ووافق تشرشل على رغبات ستالين و توصل في عام ١٩٤٤ إلى إتفاقية شهيرة للنسب الخاصة بمناطق المصالح في حقبة ما بعد الحرب في جنوب شرقي أوروبا. أنظر: أيان كلارك،المصدر السابق،ص١٨٥-١٨٦. إلى جانب انعقاد مؤتمر يالطا في شباط ١٩٤٥ ومؤتمر بوتسدام في تموز- آب ١٩٤٥، بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وبريطانيا، بهدف تحديد كيفية ترتيب أوضاع العالم وخصوصا الأوضاع السياسية والجغرافية في أوروبا، وخلق توازن دولي جديد يتناسب مع قدرات و رغبات تلك الدول، في النهاية أصبح أنقسام أوروبا إلى شرقية وغربية حقيقة سياسية. أنظر: د.عبدالخالق عبدالله،العالم المعاصر والصراعات الدولية،سلسلة عالم المعرفة:(١٣٣)،الكويت،١٩٨٩،ص٦٧، كذلك لويس شنايدر، العالم في القرن العشرين،ترجمة سعيد عبود السامرائي، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت،دون سنة طبع،ص١٦٣.

2 –د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١١٧.

3 – د.عبدالعظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧.

4– د.أبراهيم محمد العناني،مجلس أوروبا،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٨١،ص١٥ ومابعدها .كذلك د.عبدالعظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧.

غير أن تأثير هذه الحركات بدا محدودا ولم يؤدِ إلى خطوة عملية ملموسة النتائج باتجاه الوحدة الأوروبية، وذلك لأسباب عديدة تتعلق بتباين مواقف هذه الحركات تجاه معظم القضايا الأساسية المتعلقة بالوحدة الأوروبية، مثل آليات وأساليب وغايات الوحدة، كذلك حول قضايا أخرى ذات أهمية في نظر الأوروبيين، ومن جهة أخرى لم تكن مواقف الحكومات الأوروبية، بشأن الوحدة الأوروبية، أقل تباينا واختلافا من التباين والاختلافات بين تلك الحركات. لذلك عجزت الحكومات الأوروبية عن السير باتجاه تطبيق الوحدة الأوروبية على أرض الواقع، وعجزت النخبة والرأي العام الأوروبي عن الضغط على الحكومات لهذا الغرض، لكن تم سد هذا العجز وتعويضه، كما سنرى لاحقا، بعوامل جديدة ضاغطة، في اتجاه تهيئة الأجواء لإنطلاق مشروع الوحدة الأوروبية[1]، والتي كانت هي:

أولا: العوامل الخارجية

إن التحالف الذي أقيم خلال الحرب العالمية الثانية بين الدول الغربية والاتحاد السوفيتي، بدأ بالإنهيار بعد الحرب مباشرة، وحل محله الشكوك والشعور بالتهديد المتبادل بين الجانبين، وذلك لأسباب أيديولوجية. فالتصلب الستاليني والإيديولوجيا الشيوعية وتقسيم ألمانيا والسيطرة السوفيتية لأوروبا الشرقية أدى إلى ردة فعل عدائية، وأصبحت العلاقات الدولية ثنائية القطب بالضرورة مع تصارع القوتين العظميين عبر خط التقسيم المار في وسط أوروبا ومضاعفة الأسلحة النووية على جانبي هذا الخط[2]، وعليه أدركت دول أوروبا الغربية خطر الاتحاد السوفيتي كمصدر تهديد رئيس لأمنها ككل، وأقتنعت بأن مواجهته تفرض عليها التحالف مع الولايات المتحدة الأمريكية، الذي شكل البداية الحقيقية لسياسة (الإحتواء Containment)[3]، التي كرست رسميا دخول النظام الدولي مرحلة الإستقطاب والحرب الباردة، وأصبحت القارة الأوروبية مسرحا رئيسا لها[4].

كان لإندلاع الحرب الباردة وإزدياد قوة الكتلة الشيوعية، دورا كبيرا في تحديد علاقات الدول الغربية مع بعضها البعض، حيث أمام تهديد هذه الكتلة أختزلت التناقضات وطوقت الصراعات

---

1 – فقد برز تيار فدرالي وآخر وحدوي، وتيار يطالب بأوروبا رأسمالية وآخر بأوروبا أشتراكية، وكان هناك تباين بشأن القضية الألمانية وكيفية تأهيلها للإنخراط في الوحدة الأوروبية وتباين الموقف من دول أوروبا الشرقية، وكذلك حول مشاركة بريطانيا في الوحدة ومصالح الدول الصغرى، ودور الدول الأوروبية الكبرى . للإطلاع على المزيد حول تلك الإختلافات أنظر: د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٢٠.

2 – هنري كيسنجر،هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟: نحو دبلوماسية للقرن الحادي والعشرين، ترجمة عمر الأيوبي،دار الكتاب العربي، بيروت،٢٠٠٢،ص٦٦.

3 – **سياسة الإحتواء**: استراتيجية سياسية أمريكية كانت تهدف إلى التصدي لما يسمى– آنذاك– بالتوسع السوفييتي. صرح بتأييدها، علنا لأول للمرة، دبلوماسي أمريكي يدعى **جورج كينان** عام ١٩٤٧، ثم أصبحت عاملا قويا في إطار السياسة الأمركية تجاه الاتحاد السوفيتي طوال أعوام الأربعين التي تلت ذلك . جون بيليس و ستيف سميث،المصدر السابق،ص١٥١.

4 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٢١. من أهم النتائج التي تمخضت عن الحرب الباردة وأثرت في البناء العام للعلاقات الدولية مايلي: ١/ انبثاق نظام القطبية الثنائية. ٢/ افتقاد نظام الأمن الجماعي، على وفق ميثاق الأمم المتحدة، إلى الكثير من أسباب قوته وفعاليته . ٣/ سباق التسلح، بخاصة في قطاع الأسلحة النووية والأسلحة الاستراتيجية الهجومية. أنظر: د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٥ومابعدها، وللاطلاع على المزيد حول الحرب الباردة أنظر : عبدالحكيم خسرو جوزل،ظاهرة تفكك الدول مابعد الحرب الباردة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة – جامعة صلاح الدين، أربيل،٢٠٠٣،ص ٦ ومابعدها .

الرأسمالية الداخلية[1]، لأن الحرب الباردة كانت صراعا بين نظامين اجتماعيين متناقضين، وكان لابد من إنتصار نظام على نظام آخر[2].

وهكذا كان على أوروبا الغربية، في مرحلة مابعد الحرب العالمية الثانية، خيار جوهري وهو إعادة ترتيب وضعها الداخلي لكي تواجه هذه الظاهرة الجديدة (الحرب الباردة) في العلاقات الدولية، لذلك عادت قضية الوحدة الأوروبية تطرح نفسها بشدة على أجندة أوروبا الغربية[3]، بمعنى مَأسسة الحرب الباردة كانت تتطلب من الدول الأطراف فيها التكامل داخل النظام[4]، وعليه يمكن القول بأنه على الرغم من أن الحرب الباردة أدت إلى تكريس تفكك أوروبا إلى شطرين الغربية والشرقية، إلا أن لهذا الوضع جانب إيجابي وهو إعادة التفكير، على الأقل في شطرها الغربي، في مسألة التكامل الأوروبي[5]، إذن يمكن القول، بأن الحرب الباردة دفعت بـ (حركة الدمج الأوروبي) إلى اتخاذ أولى خطواتها من الناحية العملية[6]، لذلك يصف ماستني التكامل الأوروبي بأنه شديد الارتباط بالحرب الباردة، بدرجة من الصعب التخيل حدوثه في غير تلك الظروف ، بمعنى أن ظروف الحرب الباردة اقتضت التكامل داخل النظام، وجعلته ممكنا في آن واحد[7]، وعبر هوبزباوم عن ذلك بأن الحرب الباردة (خلقت المجموعة الأوروبية)[8].

فعلى صعيد السياسة الدولية، وعلى الرغم من ضعف أوروبا وتدهورها السياسي والاقتصادي، خلال فترة مابعد الحرب العالمية الثانية مباشرة، الا أن كلا من القوى العظمى (الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي) ، قدرت أهمية أوروبا في تحديد الطرف المنتصر في الحرب الباردة ، وفي سياق هذه الرؤيا، أدركت الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام ١٩٤٧ أنه إذا ما انزلق كل أوروبا إلى المعسكر الشيوعي، فلاشك أن المعسكر الغربي سيخسر الحرب الباردة[9]، واقتنع المخططون السياسيون

---

1 – د.نديم البيطار،المصدر السابق،ص١٦٣.

2 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢١٥

3 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٢١ .

4 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢١٨.

5 – نفس المصدر أعلاه،ص٢١١.جدير بالذكر أن الحرب الباردة أدت إلى البدء في العملية التكاملية لدول المعسكر الاشتراكي، أيضا، بقيادة الاتحاد السوفيتي، فقد أسس مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة بين دول الكتلة الأشتراكية (الكوميكون) في كانون الثاني ١٩٤٩، حيث أعلنت بلغاريا وتشيكوسلوفاكيا، والمجر، وبولندا، ورومانيا، والاتحاد السوفيتي عن إنشاء هذه المنظمة الاقتصادية الإقليمية لتنظيم المساعدة المتبادلة وتنسيق التجارة الخارجية والتنمية المشتركة للموارد، ولتبادل الخبرات الاقتصادية بين الدول الأعضاء على أساس من مباديء الأخوة والتعاون. ثم توسعت العضوية فيها لتشمل كلا من ألبانيا في نيسان١٩٤٩، وألمانيا الشرقية في أيلول ١٩٥٠، ومنغوليا الشعبية في حزيران١٩٥٠، فضلا عن دول شيوعية أخرى. أنظر: د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية، المصدر السابق،ص٧٢٠. الا أن حركة الدمج الاقتصادي في شرق أوروبا تعثرت وكانت بطيئة وغير متناسقة ومتأخرة عن مثيلتها في أوروبا الغربية لعدة أسباب، أهمها: ١- الاختلافات الموجودة في مشاريع التخطيط الاقتصادي الوطنية تعثر تحديد سياسة اقتصادية عامة . ٢- الاختلافات الإيديولوجية بين الأحزاب الشيوعية عكست ذاتها في التجارة وسياسة التوظيف المالي، كما أنها تعثر الجهود الإقليمية. ٣- لم تكن الموارد تتنقل بسهولة بسبب الاختلافات في الخطط الوطنية، وغياب نظام أسعار ونقد إقليمي مقبول من الجميع كنظام عادل. ٤- الاختلافات الموجودة في مستوى التصنيع أثرت، بشكل قوي، في توقعات العمل الإقليمي، وجعلت البلدان الأقل نموا راغبة في الحد من اعتمادها على الأكثر نموا. أنظر: د.نديم البيطار، نقد الطريق الاقتصادي كأداة إلى الاتحاد السياسي، ط٢، بيسان للنشر والتوزيع والاعلام،بيروت،٢٠٠٢،ص٩٦.

6 – د.نديم البيطار،من التجزئة إلى الوحدة،المصدر السابق،ص١٦٣.

7– إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٢٤.

8 – نفس المصدر أعلاه،ص٢٤٠.

9 – تشارلس أو.ليرتش،الحرب الباردة ومابعدها،ترجمة د.فاضل زكي محمد،دار الحرية للطباعة،بغداد،١٩٧٦،ص١٢٨.

الأمريكيون بأن الاتحاد السوفيتي يستطيع تهديد كل أوروبا من أراضيه وليست هناك دولة أوروبية تستطيع بمفردها على الصمود أمامه[1]، لذلك أحست الولايات المتحدة الأمريكية بأنه يجب عليها إحكام قبضتها على حلفائها في أوروبا[2]، ومما زاد من قلقها نحو أوروبا الغربية، هو تنامي نفوذ الأحزاب الشيوعية فيها[3] ، بحيث بدت الإطاحة بالحكومات البورجوازية فيها، من قبل الشيوعيين، مسألة وقت[4]، وعليه شجعت الولايات المتحدة الأمريكية التكامل والتعاون الأوروبي، بسبب خشيتها من أن تسقط أوروبا الغربية المقسمة والمدمرة فريسة سهلة للنفوذ السوفيتي[5]، ورأت بأنه لايمكن فصل الأمن الأوروبي عن الاندماج الأوروبي[6]، واعتبرت التكامل والاندماج بين دول أوروبا الغربية حجر الزاوية في استراتيجية الاحتواء المطبقة ضد الاتحاد السوفيتي[7]، وكان هدفها هو أن تحقق تكاملا في أوروبا الغربية تقودها هي قبل أن تنجذب هذه المناطق صوب الشرق[8]، وعليه جعلت الحرب الباردة الاندماج والتكامل الأوروبي حاجة أمريكية بقدر ماهي حاجة أوروبية[9]. لذلك دعت الولايات المتحدة إلى التكامل الأوروبي الغربي ودعمه، كما سنرى لاحقا، من خلال مشروع مارشال[10] عام ١٩٤٧ ورحب بكل المبادرات الأوروبية، على الأقل في البداية، في اتجاه الوحدة، حتى لو كانت لها تأثير سلبيا على بعض المصالح الأمريكية[11].

ثانيا: العوامل الداخلية الأوروبية

ماكان التكامل الأوروبي ليخلق كلية على وفق التفضيلات الأمريكية، بل ساهمت جملة من الاعتبارات ومزيجا من الاهتمامات الأوروبية والأمريكية في تحقيقه[12]. بمعنى أن التأييد والمساعدة الأمريكية للاندماج الأوروبي والخوف من الكتلة الشيوعية تضافرت مع عوامل داخلية سياسية

1 – د.حسين شريف،الأحتواء الأمريكي في مواجهة الابتزاز السوفيتي(١٩٤٥-١٩٦٧)،ج١، الهيئة المصرية العامة للكتاب،٢٠٠٣،ص١٨٩.

2 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٢٤.

3 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٢٢. جدير بالذكر تدعم مركز الأحزاب الشيوعية بغرب أوروبا في أعقاب الحرب العالمية الثانية بالنظر إلى دور الجيش الأحمر وتحالف الاتحاد السوفيتي مع الغرب ضد دول المحور، وما تميزت به تلك الأحزاب من تنظيم فائق وخبرة كوادرها في حركات المقاومة، ولانتفاء الثقة في أحزاب اليمين، إضافة إلى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتدهورة في تلك الدول في أعقاب الحرب، ولقد تضافرت تلك العوامل لتلميع صورة الأحزاب الشيوعية الغربية التي سجلت انتصارات انتخابية غداة الحرب محرزة نسبة (٢٧٪) من الأصوات الناخبة في فرنسا، و(١٨,٩٪) في إيطاليا، (٢٠,٠٪) في فنلندا، (١٢,٧٪) في بلجيكا، و(١٢,٥٪) في هولندا، و(١١,٩٪) في النرويج، و(١٠,٣٪) في السويد، و(٥,٠٪) في كل من ألمانيا وسويسرا. أنظر: د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص١٦٤ ، كذلك بيار ميكال،تأريخ العالم المعاصر(١٩٤٥-١٩٩١)،ترجمة يوسف ضوميط،ط١،دار الجيل، بيروت،١٩٩٣،ص٦١.

4 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣١.

5 – آرثر مارويك،المصدر السابق،ص٢٦٩. وأنظر: د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٢٣.

6 – د.حسين شريف،المصدر السابق،ص١٨٩.

7 – د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص١٦٤.

8 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٢٤.

9 – د.حسن نافعة،المصدر السابق،ص١٢٣ و أنظر: إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٤٠.

10 – للإطلاع على مشروع مارشال أنظر أدناه صفحة(39) من هذه الدراسة.

11 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧.للإطلاع على المزيد حول دور الولايات المتحدة الامريكية في عملية التكامل الأوروبي أنظر الكسندر كيرسانوف،الولايات المتحدة الاميركية وأوروبا الغربية: العلاقات الاقتصادية بعد الحرب الكونية الثانية،ترجمة جبرائيل فياض،دار الفارابي،بيروت،١٩٧٤،ص ٧٣ ومابعدها.

12 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٨.

واقتصادية أوروبية، بحيث خلقت بيئة مناسبة، من أي وقت مضى، لتتجه دول أوروبا الغربية، في نهاية الأربعينيات، نحو خطوات عملية معينة لتحقيق الوحدة الأوروبية(١).

فعلى صعيد السياسة العالمية، أسهمت الحرب العالمية الثانية في إحداث تغيرات جذرية في ميدان السياسة العالمية، بحيث تضاءلت مكانة أوروبا كقوة عالمية باستمرار بعد عام ١٩٤٥، وانتقلت القوة والسلطة بعيدا عن أوروبا إلى عالم تنافسي ثنائي الأقطاب، وأصبح كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي قوى عالمية تقود أحد تلك الأقطاب(٢)، لذلك كان ينظر إلى الوحدة الأوروبية، على نطاق واسع، كوسيلة تستطيع بها أوروبا المنهكة التنافس بفاعلية مع القوى العالمية الجديدة، وليكون لها شأن في وجه تلك القوى(٣) وأن تصبح القوة الثالثة بجانب القوتين العظمتين لاسيما في الشؤون العالمية(٤). وفي سياق سياسة القوة هذه، كان بعض السياسيين القوميين الأوروبيين ينظرون إلى التكامل الأوروبي، على أنه وسيلة لإبراز القوة القومية في تلك الظروف الصعبة التي كانت تمر بها الدول الأوروبية في فترة مابعد الحرب العالمية الثانية، بمعنى كان التكامل الأوروبي، في تصورهم، متابعة للسياسة القومية بوسائل أخرى(٥).

وعلى صعيد الأمن الأوروبي، ونتيجة لأهوال الحرب العالمية الثانية، تطلعت الشعوب الأوروبية إلى الأمن والسلام، وكان الأمل في أن أوروبا الموحدة قد تنجح في تحقيق هذه الأمنية، كما أنها قد توفر لهم سبل الأمان ضد أي توسع سوفيتي محتمل(٦)، وذلك بعد فقدان نظام الأمن الجماعي، الذي تحمل الأمم المتحدة مسؤوليته، الكثير من أسباب قوته وفعاليته، بسبب الصراعات العقائدية وتناقضات المصالح في نطاق الحرب الباردة، بحيث بات من المتعذر التوصل إلى اتفاق بشأن اتخاذ تدابير دولية مشتركة يكون في مقدورها إحباط العدوان وضمانة التوازن القائم ضد أخطار الاحتلال(٧)، وعليه فقدت الدول الأوروبية ثقتها في هذا النظام (الأمن الجماعي) ولم تعتبره ضمانة كافية لأمنها الوطني، لذلك اتجهت نحو ترتيبات أخرى خارج إطار الأمم المتحدة(٨) مثل الاتحادات وإقامة التحالفات الإقليمية لتحقيق

---

1 – د.عبدالعظيم الجنزوري ،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧.

2 – جون بيليس و ستيف سميث،المصدر السابق،ص١٤٥-١٤٦وص٨٧٠. جدير بالذكر واجهت دول أوروبا الغربية، بعد الحرب العالمية الثانية، تحد أخرى تمثل في قيام الدول الحديثة الناشئة في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية بعد بقائها قرونا في ظل السيطرة الاستعمارية لبعض دول أوروبا الغربية، أنظر والتر هولشتين،أوروبا المتحدة،ترجمة د.رياض الشيخ، دار النهضة العربية،سلسلة موضوعات الساعة: (٣)، القاهرة،١٩٦٥،ص٨٠. وذلك نتيجة لإنتصار الحركات التحررية التي قادتها الشعوب المستعمَرة ضد الدول الأوروبية المستعمِرة، الأمر الذي أدى إلى نهاية السيطرة السياسية والاقتصادية والاستراتيجية للدول الاوروبية الكبرى التي ظلت مدى قرون تستغل قارات بأكملها و إنبثاق سياسة الحياد أو عدم الانحياز في تلك الدول الحديثة، ولاسيما في القارتين الآسيوية والأفريقية، وهي السياسة التي كانت تؤكد على مبدأ أساسي قوامه نبذ الارتباط بعجلة التكتلات الدولية والاستعمارية. عليه أختارت هذه الدول الحديثة أن تتجمع في حركة سياسية دولية تهدف إلى ان تأخذ مواقف مستقلة بعيدة عن هيمنة الشرق أوالغرب، سميت بحركة عدم الانحياز التي وضعت أسسها في مؤتمر باندونغ في ٢٤ نيسان ١٩٥٥. للمزيد حول حركة عدم الإنحياز أنظر: عدم الإنحياز من بلغراد إلى بغداد، من منشورات العالم العربي،ط١،باريس،١٩٨٢،ص٣٣ ومابعدها.

3 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٨. وأنظر: آرثر مارويك،المصدر السابق،ص٢٦٨، كذلك د.عبدالمنعم سعيد، المصدر السابق،ص٢٨ .

4 – آرثر مارويك،المصدر السابق،ص٢٦٨.

5 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٩.

6 – كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢٤٥.

7 – د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٦.

8 – جدير بالذكر أن تشغيل نظام الأمن الجماعي وفقا لميثاق الأمم المتحدة، يتوقف على توافر شرط جوهري وهو إجماع الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، ودون توافر هذا الاجماع يستحيل على مجلس الأمن، كمحرك النظام، أن=

الأمن الإقليمي لدول أوروبا الغربية[1]، وعليه يمكن القول، أنه لو قدر لنظام الأمن الجماعي أن يعمل على وفق الطريقة المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، فربما لكانت إمكانية تحول فكرة الوحدة الأوروبية إلى الواقع ضئيلة، غير أن عدم فاعلية هذا النظام، واردة بشدة على بقاء مبررات فكرة الوحدة الأوروبية[2].

إضافة إلى ما ذكرناه أعلاه، إن ألمانيا، بعد هزيمتها في الحرب العالمية الثانية، كانت تشكل مشكلة مهمة، فقد ظهرت ضرورة إعادة تأهيلها إقتصاديا وعسكريا لمواجهة التهديد السوفيتي، وبالمقابل كان القلق الفرنسي من عودة ألمانيا كقوة أوروبية تمثل صعوبات واقعية حقيقية أمام ذلك[3]، لذلك كان الرأي العام الأوروبي يرى أن تفادي تكرار كارثة الحرب يتطلب العمل على قيام كيان فدرالي قائم على أسس ديمقراطية[4]، بمعنى أن التكامل الأوروبي أصبح أفضل الحلول لتوازن القوى بين دول أوروبا الغربية[5].

أما على الصعيد الاقتصادي، فقد كانت أوروبا تكافح لتتعافى من آثار (الهجمة الثلاثية) على ثرواتها الاقتصادية، التي تمثلت في الحربين العالميتين والركود الاقتصادي الذي ساد بينهما، والتي ترتبت عليها انهيار اقتصاد دولي فاعل والطبيعة الثنائية التي أتصفت بها التعاملات التجارية الدولية إلى حد كبير، لذلك بدأ التكامل الاقتصادي الأوروبي هو الحل المفضل لمعالجة التفكك المستمر للأقتصاد الأوروبي الذي تواصل منذ عام ١٩١٤[6]. ومن جهة أخرى، وإثر تطور العلاقات الاقتصادية لدول أوروبا الغربية مع الولايات المتحدة الأمريكية، ظهر عجز مزمن في موازين مدفوعات هذه الدول لصالح الولايات المتحدة وهو العجز المعروف بأزمة الدولار[7]، وقد ترتب عليها قصور دائم في موارد البلاد الأوروبية من الدولارات عن مواجهة حاجاتها من السلع الأمريكية، وبعد أن يأست الدول الأوروبية من سد الشقة بين المركز التنافسي لصناعتها والمركز التنافسي للصناعات الأمريكية، أدركت أن التعاون والاندماج الاقتصادي بين الدول الأوروبية هما المخرجان الوحيدان في مثل هذه

=يتخذ أية قرارات في المسائل المهمة او الموضوعية، لذلك عندما تصاعدت الخلافات بين الدول العظمى وأشتدت التناقضات بينهم، لاسيما في بداية الحرب الباردة، كان من المستحيل أن يكون بالامكان أن يصدر المجلس قرارات خاصة لحل الأزمات التي تقع بين تلك الدول، لأن هذا النظام كان مصمما في الواقع لمواجهة الأزمات التي تقع خارج نطاق الدول الكبرى ولايمكن الأعتماد عليه في حالة الأزمات التي تقع داخل نطاق الدول الكبرى. للإطلاع على المزيد حول أنعكاسات الحرب الباردة على نظام الأمم المتحدة لإدارة الأزمات أنظر: د.حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن،سلسلة عالم المعرفة:(٢٠٢)،الكويت،١٩٩٥،ص١٢٤ ومابعدها.

1 – **أرثر مارويك،المصدر السابق،ص٢٦٩.**

2 – **د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١١.**

3 – **إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٩.**

4 – **د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المفوضية الأوروبية،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٠،ص١٧.**

5 – **إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٩.**

6 – **نفس المصدر أعلاه،ص٢٣٨.**

7 – **نشأت أزمة الدولار عندما كان معدل نمو طلب الولايات المتحدة على السلع الأوروبية أقل من معدل نمو طلب دول أوروبا الغربية على السلع الأمريكية. وكانت ترجع إلى عدة أسباب، أهمها ضعف المركز التنافسي للصناعات الأوروبية بالنسبة للصناعات الأمريكية، واشتداد حدة الحماية التجارية الأمريكية. د.أحمد الغندور، التكتلات الاقتصادية الدولية في العالم المعاصر، مجلة السياسة الدولية، العدد(٥) عام ١٩٦٧، القاهرة ،ص١٢.**

الأزمة، لأنهما يؤديان إلى إحلال العلاقات الاقتصادية بين الدول الأوروبية محل علاقاتها مع الولايات المتحدة الأمريكية[1].

وعلى الصعيد السياسي، شكل التوافق السياسي الذي ساد بين دول أوروبا الغربية، بعد الحرب العالمية الثانية، أحد أهم شروط نجاح مسعاها الاتحادي، وأتاح فرصة لإقامة كيان سياسي أوروبي موحد، خلافا لما كان واقعا في الفترة بين الحربين العالميتين (١٩١٤-١٩٤٥)[2]، بمعنى تماثل الأنظمة السياسية والإيديولوجية، وظهور دولة الخدمات الاجتماعية وحصولها على شرعية ثابتة، بحيث ولد تجانسا عاما في دور الدولة والتركيب الاجتماعي، الأمر الذي ساعد أوروبا الغربية على التوحد فيما بينها[3].

٢-٢-٣ الخطوات العملية التمهيدية نحو الوحدة الأوروبية

تضافرت كل العوامل الخارجية والداخلية الأوروبية، المتعلقة بالسياسة الدولية والمتعلقة بأوضاع أوروبا الذاتية، بعضها مع بعض وخلقت بيئة مناسبة لطرح قضية التكامل والوحدة الأوروبية من جديد، لذا ظهرت بعد عام ١٩٤٧ مجموعة من محاولات جدية من قبل الدول الأوروبية، بمساعدة الولايات المتحدة الأمريكية، أحيانا، باتجاه التكامل والوحدة الأوروبية. حيث لم ترقَ بعضها إلى مستوى الاندماج وبقيت في اطار التعاون بين الدول الأوروبية، لكن في النهاية نجحت محاولة الاندماج الأوروبي عن طريق خلق مؤسسات مافوق الوطنية، ولو في قطاع اقتصادي معين، كما سنرى فيما بعد، وذلك عندما وافقت ست دول أوروبية على مشروع شومان لإنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في عام ١٩٥١، والتي تعد الخطوة الأولى لمسيرة الوحدة الأوروبية وأساسا لإنشاء الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٢.

---

1 – د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٥٨. جدير بالذكر، ان نمو أقتصاد دول أوروبا الغربية كان يتوقف على مدى نجاح تلك الدول في استخدام مواردها الاقتصادية في الصناعات الحديثة ذات مستوى التقني السريع مثل صناعة السيارات، دون الصناعات التقليدية مثل صناعة الغزل و النسيج. بيد أن رفع الانتاج لمنافسة الأسواق العالمية في مجال الصناعات الحديثة، كان يحتاج إلى تطبيق الاختراعات الحديثة ومتابعتها باستمرار، لكن تفتت السوق الأوروبية كان عائق أمام أستخدام هذه الاختراعات الحديثة وتتابعها الاختراعات في ميدان الصناعات الذرية والألكترونية، لذلك كان= =الأخذ بالاختراعات الحديثة من قبل الدول الأوروبية في صناعاتها ودخول هذه البلاد إلى عالم الصناعة الحديثة وتحصيلها ما يعد به من فوائد، يتوقف قبل كل شيء على نجاحها في تحقيق نوع من الإندماج الاقتصادي. أنظر: د.أحمد الغندور،المصدر السابق،ص١١. كذلك إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٦٩.

2 – خلال فترة مابين الحربين العالميتين، أصبح الوضع في أوروبا، بمقياس القيم الديمقراطية، أكثر سوءا، إذ لو أن كلا من بريطانيا وهولندا وبلجيكا والدول الإسكندنافية قد أحتفظت بأنظمتها الليبرالية الديمقراطية، فإن كلا من ألمانيا وإيطاليا واليونان والبرتغال وأسبانيا رزحت تحت نير أنظمة فاشية وتسلطية، كما أن النظام الجمهوري في فرنسا كان موضع انتقاد لاذع سواء من جانب اليمين أم اليسار حتى أنه فقد تأييد أنصاره تدريجيا، كذلك فإن السواد الأعظم من دول شرق أوروبا عانت من تسلط أنظمة دكتاتورية مختلفة، لكن بعد عام ١٩٤٥ تبدلت ملامح الصورة، إذ أصدرت كل من فرنسا وإيطاليا دساتير نصت على قيام حكم جمهوري ديمقراطي بهما، كما أن ألمانيا الفدرالية والنمسا أسستا أنظمة برلمانية ليبرالية بعد أن أحتفظت كل من بريطانيا وهولندا وبلجيكا والدول الإسكندنافية بأنظمتها الديمقراطية، وبدأت ضغوط قوية تمارس على الأنظمة التسلطية في البرتغال وأسبانيا وفيما بعد في اليونان من أجل أستبدالها بأنظمة ديمقراطية. أنظر: د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص١٥-١٦.

3 – د. نديم البيطار، نقد الطريق الاقتصادي كأداة إلى الاتحاد السياسي، المصدر السابق،ص٩١.

٢-٢-٣-١ المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي OEEC

جاءت المحاولة العملية الأولى للاندماج الأوروبي من الولايات المتحدة الأمريكية[1]. فنتيجة للظروف الاقتصادية القاسية التي كانت تعيشها أوروبا بعد الحرب العالمية[2]، والخوف من الاطاحة بالحكومات البورجوازية الغربية، بسبب تزايد نفوذ الأحزاب الشيوعية في دول أوروبا الغربية[3] وتوسع الاتحاد السوفيتي نحو غرب أوروبا. أتجهت الولايات المتحدة الأمريكية إلى إنعاش أقتصاد أوروبا عن طريق مشروع مارشال[4]، الذي أعلنه جورج مارشال وزير الخارجية الأمريكي، أثناء خطابه في جامعة هارفارد في حزيران عام ١٩٤٧، وذكر فيه أنه ينبغي أن تحصل أوروبا في السنوات القليلة المقبلة على مساعدات اقتصادية كبيرة (وألا تواجه تدهورا اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا خطيرا جدا)[5]، وذكر أيضا، أنه يجب أن تقدم هذه المعونة للدول الأوروبية كمجموعة وليس منفردة، على صعيد واسع وبشكل منتظم، بخلاف ما كان عليه الحال بعد عام ١٩٤٥ مباشرة، لذلك على الدول الأوروبية أن تنظم مواردها وقدراتها وأن تقيم بينها تعاونا[6].

كان مشروع مارشال برنامجا سياسيا بقدر ماكان اقتصاديا[7]، فعلى الصعيد السياسي، كان يهدف إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسة من خلال تحسين الأوضاع الاقتصادية للدول الأوروبية، وهي: أولا، احتواء والحد من تغلغل الاتحاد السوفيتي في أوروبا[8]، وثانيا، احتواء الحركات الثورية التي كانت تسعى لإقامة حكومات أشتراكية متعاطفة مع الاتحاد السوفيتي في أوروبا الغربية[9]، وثالثا، ربط دول اوروبا الشرقية بتراتيب الاقتصاد الغربية بأمل احداث تغيرات من الداخل على الأنظمة التي أقامها الاتحاد السوفيتي في تلك الدول، لكن رفض المشروع من جانب الاتحاد السوفيتي ومناصريه أدى إلى عدم تحقيق هذا الهدف الأخير[10]. أما على الصعيد الاقتصادي، فكان مشرع مارشال يهدف إلى أن يوفر

---

1 – كانت الولايات المتحدة الأمريكية في باديء الأمر متشككة في نشوء كتلة أقتصادية إقليمية في أوروبا الغربية، بسبب ما تترتب عن مثل هذه الكتلة من عوائق أمام نظام تجارة عريض ومتعدد الأطراف، ولكنها ساندت هذه الفكرة، فيما بعد، نتيجة للتفاعل بين التنافس في الحرب الباردة وديناميات علاقات الأطلسي الداخلية، خاصة بعد عام ١٩٤٧ . إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٩ .

2 – كانت أوروبا، بعد الحرب العالمية الثانية، في حالة من استنزاف اقتصادي يرثى لها، ومن علامات هذا الوضع المتردي: هبوط مستوى الانتاج الصناعي، وشيوع أزمات الطاقة، وتفشي البطالة، وأرتفاع الحاجة إلى الاستيراد في السلع الاستهلاكية الأساسية، ونفاد احتياطاتها من الذهب والعملات الأجنبية. أنظر: د.اسماعيل صبري مقلد، الاستراتيجية والسياسة الدولية، المصدر السابق،ص٥١٧.

3 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٠.

4 – د.كاظم هاشم نعمة، العلاقات الدولية،جامعة بغداد،بغداد،١٩٧٩،ص٢٦٢.

5 – آرثر مارويك،المصدر السابق،ص٢٧٢.

6 – د.على محافظة، ألمانيا والوحدة العربية ١٩٤٥-١٩٩٥، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة مواقف الدول الكبرى من الوحدة العربية:(٤)، ط١، بيروت،٢٠٠٢،ص٢٣ . وأنظر: د.عبدالعظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٦.

7 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٥.

8 – د.على محافظة،،المصدر السابق،ص٢٣ و أنظر: د.كاظم هاشم نعمة،المصدر السابق،ص٢٦٢.

9 – د.عبدالخالق عبدالله،المصدر السابق،ص٧٣.

10 – د. كاظم هاشم نعمة،المصدر السابق،ص٢٦٢. في الحقيقة، كان مشروع مارشال موجها إلى كل الدول الأوروبية الشرقية والغربية، لكن أعترض السوفييت على المشروع واعتبروه، بأنه يتضمن تدخل غير مقبول في أمور هي من صميم السيادة الوطنية للدول الأوروبية، غير أن السبب الحقيقي وراء أعتراضهم كان يكمن في تخوفهم من أن يؤدي اشراك دول أوروبا الشرقية، التي كانت كلها مناطق نفوذ خاضعة لهم، في هذا البرنامج إلى مضاعفة النفوذ الغربي في أوروبا الشرقية، وبالتالي اضعاف ارتباطها بالاتحاد السوفيتي. أنظر: د.اسماعيل صبري مقلد، الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥١٩.

للإقتصاد الأمريكي أسواقا واسعة في أوروبا[1]، وذلك لأن التطور الذي شهده حجم الانتاج الأمريكي بشكل سريع، خلال سنوات الحرب ومابعدها، أنشأ الحاجة إلى أسواق جديدة لإستيعاب فائض الانتاج الأمريكي، وعندما لم يكن بمقدور الدول الأوروبية رفع حجم مشترياتها من الولايات المتحدة الأمريكية بسبب أوضاعها الاقتصادية المتردية ولعدم توفر الدولارات أو العملات القابلة للتحويل لديها[2]، فكرت الولايات المتحدة الأمريكية في إيجاد وسيلة لإنعاش الاقتصاد الأوروبي، بحيث يوفر لها سوقا كبيرة وبمستوى المتطلبات الاقتصادية الأمريكية. وعليه يمكن القول، كما يرى مايكل هوجان أشهر مؤرخي مشروع مارشال، بأنه (كان التكامل الأوروبي يعمل كمبدأ للتشابك في أذهان صناع السياسة الأمريكيين، أي كحلقة تربط الأهداف الاقتصادية بالأهداف الاستراتيجية)[3].

ولأجل أن يحقق مشروع مارشال تلك الأهداف السياسية والاقتصادية، وضع الأمريكيون جملة من الشروط للأوروبيين[4]، كانت أكثرها تأثيرا في التكامل الأوروبي، هو الدعوة إلى إنشاء منظمة دولية كجهاز لتنسيق وتنفيذ المشروع[5].

بعد أن أصبح واضحا ان دول شرق أوروبا لن تشارك في العمل التكاملي الأوروبي المستند إلى مشروع مارشال، اتجهت فرنسا وبريطانيا نحو عقد مؤتمر يضم الدول الأوروبية لإنشاء منظمة تكفل التعاون الوثيق وتطبيق مشروع مارشال، لكن أختلفتا حول سلطات هذه المنظمة، فبينما كانت فرنسا راغبة في إنشاء منظمة قوية ذات استقلال ذاتي وذات طبيعة (مافوق الوطنية Supranational) تتجاوز السيادات الوطنية لدول الأعضاء، كانت بريطانيا على العكس تريد منظمة لمجرد إرضاء الأمريكيين، تقوم على مندوبين رسميين من الدول الأعضاء لا تتجاوز السيادات الوطنية للدول المشاركة فيها. وفي النهاية توصل تلك الدول إلى حل وسط أكثر ميالا إلى وجهة النظر البريطانية، وعليه تم تأسيس (المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي Organization for Economic European Co-operation-OEEC-) وذلك في ١٦ نيسان ١٩٤٨[6] من قبل (١٦) دولة أوروبية[7].

---

1 – د.على محافظة،المصدر السابق،ص١٩.

2 – سندس عباس حسن،المصدر السابق،ص١٩.

3 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٤٠.

4 – تتلخص تلك الشروط في النقاط الآتية :١- يجب أن تتفق البلدان الأوروبية فيما بينها حول الكم المطلوب من المساعدة والجزء الذي سوف تحتاجه كل منها. ٢- أن تقوم الدول الأوروبية بعمل مشترك لإنعاش أقتصادياتها وأن تخفض الحواجز التجارية فيما بينها.٣- يجب أن تضمن هذه الدول الاعتماد على نفسها في عام ١٩٥٢. ٤- إنشاء منظمة دولية تقوم بالعمل كوكالة للتعاون بين هذه الدول. أنظر: د.عبدالمنعم سعيد، المصدر السابق،ص٣١. كذلك د.اسماعيل صبري مقلد، الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص ٥١٩-٥٢٠ .

5 – د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص ٥٢٠.

6 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٢.

7 – تأسست المنظمة من قبل (١٦) دولة وهي : النمسا، وبلجيكا، والدانمرك، وفرنسا، واليونان، وأيرلندا، وأيسلندا، وإيطاليا، ولوكسمبورج، والنرويج، والبرتغال، والمملكة المتحدة، والسويد، وسويسرا، وتركيا، وأنظمت اليها ألمانيا مباشرة عندما تغير نظام الإحتلال فيها، وأصبحت أسبانيا عضوا فيها في عام ١٩٥٨، وكانت يوغسلافيا مشتركة في بعض أوجه نشاطاتها. أنظر: بول روتيه، التنظيمات الدولية، ترجمة أحمد رضا، دار المعرفة،مصر،١٩٧٨،ص٣٩٦. وفي بداية عام ١٩٦٠ تم تغير المنظمة إلى منظمة أخرى جديدة تحت أسم (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) ولم تعد العضوية فيها مقتصرة على الدول الأوروبية فقط، بل إنضم اليها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبعد ذلك اليابان، وأستراليا، ونيوزلندا حتى أصبح عدد أعضائها ٢٥ دولة. أنظر: د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٦٢.

وعلى الرغم من أن المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي لم تكن مسؤولة مباشرة عن بناء تكامل إقليمي أوروبي بالمعنى الدقيق، وكذلك كانت ترمي إلى إيجاد نوع من التعاون الاقتصادي فقط في إطار مشروع مارشال، لكن تأتي أهميتها بالنسبة للتكامل الأوروبي في أنها كانت تعمل في مجال خلق وتمهيد أدوات التكامل الاقتصادي الأوروبي(١)، مثل دراسة موضوع الاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة، وإصدار قانون تحرير التجارة في عام١٩٥٠ واتحاد المدفوعات الأوروبي في عام١٩٥٠، وتشجيع الإستثمارات البينية وتقديم خطة عمل للتكامل الاقتصادي الأوروبي من خلال التخصص في الأنشطة وتقسيم العمل وخلق سوق أوروبية موحدة في عام ١٩٥٠، وتقديم غيرها من الدراسات والإصدارات الاقتصادية التي ساعدت على بلورة مفهوم التكامل الاقتصادي الأوروبي فيما بعد(٢). لذلك يعد مشروع مارشال بمثابة نقطة الانطلاق الحقيقية نحو بناء مؤسسات مشتركة لأوروبا الغربية وإطلاق العمل الأوروبي المشترك في جميع الاتجاهات وبكافة أبعاده الاقتصادية والسياسية(٣).

الا أن المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي كانت فى تكوينها وأساليب عملها وعملية صنع القرار فيها، نموذجا لأكثر أشكال التعاون مرونة(٤)، ولم تتمتع بسلطات مافوق الوطنية، وعليه لم تكن مؤهلة لأن تتحول إلى أداة مباشرة لتحقيق الوحدة الأوروبية الاقتصادية والسياسية الشاملة(٥) .

٢-٢-٣-٢ معاهدة حلف بروكسل

في سياق الحرب الباردة وفي ظل الخطر السوفيتي، كان من المنطقي أن تفكر الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبا الغربية في إقامة نظام أوروبي للأمن الجماعي. لذلك طلبت الولايات المتحدة الأمريكية، من كل من فرنسا وبريطانيا في عام ١٩٤٧، أن تقيم دول أوروبا الغربية تحالفا أمنيا واسعا فيما بينها لتمتد عملية التنسيق والتعاون الأوروبي لتشمل الشؤون الدفاعية أيضا. وجاء انقلاب براغ الذي حول تشيكسلوفاكيا إلى دولة شيوعية في ٢٠ شباط ١٩٤٨، ليخلق ضغطا ساعد على اختزال المصاعب التي كانت تحول دون تحقيق تعاون أوروبي في مجال الدفاع(٦)، وعليه استجابت دول أوروبا الغربية للطلب الأمريكي وتم التوقيع على معاهدة حلف بروكسل في ١٧ آذار ١٩٤٨ من قبل كل من بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج(٧)، وقد نصت هذه المعاهدة على مبدأ الأمن الجماعي والدفاع المشترك، وتقديم مساعدة فورية لأي دولة موقعة على المعاهدة في حالة تعرضها للعدوان أيا كان مصدره(٨).

---

1 – كان من بين أهداف المنظمة: ١/تكثيف الجهود من أجل إنشاء نظام متعدد الأطراف للمدفوعات والعمل على تقليل القيود على التجارة والمدفوعات. ٢/ دراسة امكانيات إقامة اتحادات جمركية ومناطق تجارة حرة بين الدول الأوروبية. ٣/ التعاون في تخفيض التعريفات الجمركية والعوائق الأخرى للتبادل التجاري . ٤- تسهيل حرية انتقال الأفراد بصورة تدريجية. وغيرها من الأهداف . أنظر: د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص٣٧.

2 – د.محمد محمود الأمام،المصدر السابق،ص٣٧ ومابعدها .

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٤.

4 – بول روتيه،المصدر السابق،ص٣٩٦.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٥. وللإطلاع على المزيد حول المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي، أجهزتها وأنشطتها أنظر: د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،مكتبة الجلاء الجديدة، المنصور- مصر،دون سنة طبع،ص٢٣٩ ومابعدها .

6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٦.

7 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص١٨ .

8 – د.علي محافظة،المصدر السابق،ص٣٢.

وفي الإطار الإقليمي الأوروبي فقد تطورت معاهدة بروكسل، بعد انضمام كل من ألمانيا وإيطاليا إليها، إلى إنشاء منظمة جديدة تحت اسم (اتحاد أوروبا الغربية – **Western European Union -WEO**) في ٢٣ تشرين الأول عام ١٩٥٤[١]. غير أن هذا التطور لم يشكل أي إضافة نوعية على عملية الاندماج الأوروبي في مجال الأمن والدفاع، وذلك لأن المنظمة الجديدة لم تكن تتمتع بأي سلطات مافوق الوطنية، أي أن الأمر لم يكن أكثر من إنشاء آلية جديدة للتعاون الأمني قابلة للاستخدام في حالة الطوارىء والأزمات فقط[٢].

٢-٢-٣-٣ منظمة مجلس أوروبا

لاحظنا في السابق أن كلا من المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي وحلف بروكسل، اللتين أسستا بوحي من المطالبات الأمريكية، لم تؤديا إلى إيجاد مؤسسات تتجاوز السيادات الوطنية للدول الأعضاء، ولم تستطع أي منهما أن تنقل بفكرة الوحدة الأوروبية إلى خطوات عملية حقيقية، على الرغم من أنهما ساعدتا على تهيئة الأجواء لتطبيق فكرة الوحدة الأوروبية في الواقع، لذا ظل الإحباط مسيطرا على الحركات والتنظيمات التي كانت تدعو إلى الوحدة الأوروبية حتى عام ١٩٤٨، لكن ظلت هذه الحركات تضغط باتجاه مبادرة أوروبية بحته وجديرة بأن تحول حلم الوحدة الأوروبية إلى الحقيقة والواقع[٣].

بعد أن تشكلت اللجنة الدولية لحركات الوحدة الأوروبية في كانون الأول عام ١٩٤٧، كما تم بيانه، من قبل الحركات والتنظيمات الوحدوية الأوروبية، قامت هذه اللجنة، بناء على مبادرة من ونستون تشرشل، بعقد مؤتمر موسع في لاهاي في أيار عام ١٩٤٨ برئاسة هنري سباك(١٨٩٩-١٩٧٢)[٤] البلجيكي، لبحث الطرق الكفيلة بدفع أوروبا باتجاه الوحدة[٥]، وحضر المؤتمر (٧١٣) مندوبا من (١٦) دولة أوروبية بالإضافة إلى مراقبين من عشر دول أخرى[٦].

---

1 – د.الشافعي محمد البشير،المصدر السابق،ص٢٦٨. وأنظر: د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٧٠.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٦-١٢٧. جدير بالذكر بعد معاهدة بروكسل بفترة وجيزة، قام الاتحاد السوفيتي بحصار برلين الغربية في أيار ١٩٤٨، وعليه تبين أن حلف بروكسل ليس قادرا على صد التوسع السوفيتي دون مساعدة الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك تم التوقيع على معاهدة حلف شمال الأطلسي في نيسان ١٩٤٩. د.محمد عزيز شكري،الأحلاف والتكتلات في السياسة العالمية، سلسلة عالم المعرفة:(٧)،الكويت،١٩٧٨،ص٤٤. وقد تضمنت، بالإضافة لأطراف معاهدة بروكسل، كلا من إيطاليا والبرتغال والدانمارك واليونان وتركيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا. د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٥. وبما أن المنظمة الجديدة لم تقتصر العضوية فيها على الدول الأوروبية، بل كانت تضم دولا أخرى غير الدول الأوروبية، لذلك لم يكن من المؤمل أن تصبح أساسا مباشرا لتحقيق الوحدة الأوروبية في المستقبل.

3– د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٨.

4 – بول هنري سباك (١٨٩٩-١٩٧٢): يعد من الآباء المؤسسين للاتحاد الأوروبي، ولد في بلجيكا عام ١٨٩٩، ومنذ عام ١٩٣٠ عمل وزيرا للخارجية في عدة حكومات بلجيكية، وأثناء الحرب العالمية الثانية قام بوضع خطط لدمج بلجيكا وهولندا ولوكسمبورج، وبعد انتهاء الحرب قدم اقتراحا حول توحيد أوروبا، وفي عام ١٩٤٩ أصبح رئيسا للجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا في ستراسبورج، كما عمل بكل جد على تحقيق اتفاقية الفحم والصلب، وتوفي عام ١٩٧٢ في بروكسل.أنظر: د.سمير صارم،اليورو،ط١،دار الفكر،دمشق،١٩٩٩،ص٨٦-٨٧.

5– د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٦.

6 – كان المشاركون من الدول الآتية : بريطانيا، الدانمارك، أيرلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، إيطاليا، ليخنشتين، لوكسمبورج، هولندا، النرويج، اليونان، السويد، سويسرا . أما المراقبون فكانوا من الدول التالية :كندا، بلغاريا، تشيكسلوفاكيا، فنلندا، المجر، بولندا، رومانيا، أسبانيا، ولاجئين من الاتحاد السوفيتي ومن يوغسلافيا لدى دول اوروبا الغربية. د.أبراهيم محمد العناني،المصدر السابق،ص١٧-١٨.

لم يكن مؤتمر لاهاي مؤتمرا حكوميا، بل كان أشبه بمؤتمر أوروبي شعبي، حيث بحث فيه المؤتمرون كيفية تدعيم قضية الوحدة الأوروبية وعقد جمعية تأسيسة أوروبية تتألف من عدد من النواب يمثل كل واحد منهم مليونا من السكان، ووجه المشتركون فيه رسالة إلى الشعوب الأوروبية جاء فيها التعبير عن الأمل في تحقيق الوحدة الأوروبية وإصدار ميثاق لحقوق الإنسان وإنشاء محكمة عدل فعالة وجمعية أوروبية تمثل فيها القوى السياسية في الدول الأوروبية. وفي ٢٥ تشرين الأول عام ١٩٤٨ أسست اللجنة الدولية لحركات الوحدة الأوروبية، منظمة غير حكومية بإسم (**الحركة الأوروبية European Movement**)، لتعمل بصورة دائمة من أجل تقدم الوحدة الأوروبية[١].

تبنت الحركة الأوروبية اقتراح تشرشل حول تأسيس الجمعية العامة الذي قدمه إلى مؤتمر لاهاي، ووافقت اللجنة الدولية لحركات الوحدة الأوروبية على أن يطلب من البرلمانات الوطنية لدول أوروبا الغربية الانضمام في النقاش حول الوحدة الأوروبية، ورحب هنري سباك بفكرة الجمعية العامة وكذلك فرنسا[٢]. عليه أقترحت فرنسا في نهاية عام ١٩٤٨ على دول حلف بروكسل إنشاء لجنة دائمة لدراسة الوحدة الأوروبية، من خلال المشروع الفرنسي الخاص بإنشاء الجمعية البرلمانية الأوروبية[٣]، حيث رحبت تلك الدول بالاقتراح وشكلت لجنة من (١٨) عضوا عقدت أول اجتماع لها في باريس في ٢٦ تشرين الثاني ١٩٤٨، وبرزت في الاجتماع نزعتان: **الأولى** نادت بها فرنسا وبلجيكا، وهي تدعو إلى إنشاء جمعية من برلمانيين يصدرون قراراتهم بالأغلبية، أما النزعة **الثانية** التي نادت بها بريطانيا، فكانت تدعو إلى إنشاء جمعية دبلوماسية مكونة من ممثلين للحكومات[٤] ، أي يتم تحديد أعضائها من قبل حكومات الدول الأعضاء. وأنتهى الخلاف بالتوصل إلى حل وسط، وذلك بإنشاء فرعين: أحدهما حكومي تعبر عنه (لجنة الوزراء) والآخر برلماني تمثله (الجمعية البرلمانية)، وعليه تم التوقيع على الاتفاقية المنشئة لمنظمة (**مجلس أوروبا**) في ٥ أيار ١٩٤٩ من جانب عشر دول أوروبية وهم: بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج والدانمارك وإيرلندا وإيطاليا والنرويج والسويد[٥].

كانت منظمة مجلس أوروبا تبتغي إلى تحقيق نوع من الاندماج بين الدول الأوروبية، لكنها أقتصرت على نواحي التعاون وخاصة في مجالات الشؤون الاجتماعية والثقافية ومقومات النظام الديمقراطي وإحترام حقوق الأنسان وسيادة القانون ومساعدة الدول الأوروبية المتحولة للنظام الديمقراطي في تلك المجالات المذكورة[٦]، لكن تجربة مجلس أوروبا، أيضا، لم تتمكن من أن تصبح منظمة طليعية في مسيرة الوحدة الأوروبية وذلك لعدة أسباب أهمها: عدم تمتع المنظمة بسلطات مافوق الوطنية، تستطيع من خلالها إلزام حكومات الدول الأعضاء بقراراتها، وكانت قراراتها تمثل مجرد

1 – د.أبراهيم محمد العناني،المصدر السابق، ص١٧-١٨. جدير بالذكر انه ضمت الحركة الأوروبية بين مؤيديها شخصيات سياسية مثل ونستن تشرشل **Winston Churchill** رئيس الوزراء البريطاني السابق وليون بلم **Leon Bulm** رئيس الوزراء الفرنسي السابق والسيد دى جسبير **Alcide de Gasperi** رئيس الوزراء الأيطالي وبول هنري سباك **Paul Henri Spaak** وزير خارجية البلجيكي. أنظر: د.عبدالعظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨.

2 – د.عبدالعظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨.

3 – د.أبراهيم محمد العناني،المصدر السابق،ص١٩.

4 – د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٦٤-٤٦٥. وأنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٦ .

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٨-١٢٩. وأنظر: د.أبراهيم محمد العناني،المصدر السابق،ص١٩ .

6 – د.محمد محمود الأمام،المصدر السابق،ص٣٦ . وأنظر: بول روتيه،المصدر السابق،ص٤٠٣.

توصيات لحكومات الدول الأعضاء تستطيع أن تأخذ بها أو ترفضها[1]، وشكلت البنية المؤسسية المزدوجة للمنظمة (لجنة الوزراء، الجمعية البرلمانية) تعقيدات لامبرر لها لعمل المنظمة بحيث أدت إلى تقليص سلطاتها شيئا فشيئا، فالجمعية أسست لتعبر عن إرادة شعوب الدول الأعضاء وكانت تتخذ قراراتها بأغلبية الثلثين، في حين لجنة الوزراء وجدت لتعبر عن إرادة حكومات الدول الأعضاء وكانت صاحبة الكلمة الأخيرة وتتخذ قراراتها بالإجماع[2]، فضلا عن أن وجود الدول المحايدة في المنظمة، مثل السويد، جعل من المستحيل أن يقدر المجلس على اتخاذ قرارات ذات شأن تتعلق بالسياسة الخارجية، بالإضافة إلى أستبعاد الأمور الدفاعية عن صلاحيات المجلس والطبيعة الاستشارية للجمعية، كل هذه الأسباب حرمت المجلس من أي سلطة حقيقية[3] في مواجهة سلطة الدول الأعضاء.

يلاحظ من التجارب الثلاث السابقة (المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي، وحلف بروكسل، ومجلس أوروبا)، أن أيا من هذه المنظمات لم تستطع أن تتحول إلى سلطة مافوق الوطنية تلزم الدول الأعضاء بقراراتها وتشكل بذلك أساسا للاندماج الكامل للدول الأعضاء فيها، بل كانت منظمات قائمة لتعمل على أساس التعاون بين دول ذات السيادة يحتفظ كل عضو فيها بكامل سيادتها، ولاتستطيع معظم هيئاتها أن تتخذ قراراتها إلا بالإجماع، ولم يكن بمقدورها أن تنفذ قرارتها، حتى في حالة اصدارها بالإجماع، داخل الدول الأعضاء، إلا بعد موافقة السلطات الداخلية المختصة في تلك الدول، أي أن القرار النهائي كان يبقى دائما من أختصاص الدول الأعضاء، لذلك إنشاء هذه المنظمات لم يؤدي إلى إنشاء وحدة حقيقية للدول الأوروبية[4].

٢-٢-٤ الخطوة الأولى نحو الاتحاد الأوروبي

يلاحظ مما سبق أنه بحلول الخمسينيات، بدت فكرة الوحدة الأوروبية وكأنها وصلت إلى طريق مسدود أو مأزق جديد، وباتت الحاجة ماسة إلى منهج مختلف وإلى طريقة تفكير مبتكرة وغير تقليدية للعثور على مخرج ينقذها. وفي هذا السياق، تولدت لدى النخبة الأوروبية قناعة كاملة بأنه لا مجال لإنقاذ مشروع الوحدة الأوروبية إلا بحل معضلتين باتتا تشكلان جوهر المأزق الراهن، أي معضلة الأمن، والمعضلة المؤسسية. فقد بات من المستحيل بناء الوحدة الأوروبية دون رؤية واضحة لمستقبل ألمانيا وشروط إعادة دمجها في أوروبا وفي العملية الوحدوية. كما بات من المستحيل بناء عملية للتكامل والاندماج الأوروبي تقودها مؤسسات أوروبية ضعيفة تهيمن عليها الحكومات وتتخذ فيها القرارات بالإجماع وتتجاذبها الصراعات بين التعاونيين والفدراليين[5].

وعليه بدأ آباء حركة التوحيد الأوروبي بالبحث عن طريق آخر، فجاءت خطوتهم الجديدة بإنشاء (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب -European Coal and Steel Community-ECSC)

---

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٩.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٩.

3 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٩. للإطلاع على المزيد حول مجلس أوروبا من حيث نظام العضوية والهيكل الداخلي وسلطات مؤسساته أنظر: د.أبراهيم محمد العناني،المصدر السابق،ص٢١ ومابعدها . كذلك د.الشافعي محمد بشير،المصدر السابق،ص٢٥٣ومابعدها. وكذلك بول روتيه،المصدر السابق،٤٠٣ و مابعدها.

4 – د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٨٠.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٠.

من قبل ست دول أوروبية هي: فرنسا وألمانيا وإيطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج[١] في ١٨نيسان ١٩٥١ بعد أن وافقت تلك الدول على (مشروع شومان) المعلن عنه في ٩ أيار١٩٥٠[٢]. وخلقت هذه المؤسسة زخما ساعد جهود الاندماج الأوروبي على بلورة ملامح الوحدة السياسية والاقتصادية الأوروبية[٣].

جاء مشروع شومان في سياق إيجاد حل جذري لمشكلة سياسية قديمة للغاية في أوروبا، ألا وهي مشكلة الأمن الأوروبي الإقليمي، التي كانت نتيجة لحقيقتين أساسيتين، أولهما، التفوق الطبيعي لألمانيا بين الدول الأوروبية، وثانيهما، عدم قبول الدول الأوروبية الأخرى لذلك التفوق الطبيعي، ولقد وقعت كل الاحداث العظيمة في القارة الأوروبية منذ عام ١٨٧٠ مرورا بالحربين العالميتين، والحركات الدبلوماسية التي سبقتها، نتيجة لتفاعل هاتين الحقيقتين. حاولت فرنسا قبل وبعد الحرب العالمية الأولى أن تعالج هاتين الحقيقتين، عن طريق استخدام نظام توازن القوى القديمة وسد ضعفها بنظام من الأحلاف لموازنة ماتتمتع به ألمانيا من تفوق طبيعي. لكن فشلت فرنسا في تحقيق ذلك كل مرة ولم يتم إنقاذ فرنسا عن طريق قوتها الخاصة أو عن طريق حلفائها في القارة الأوروبية، بل عن طريق إشتراك بريطانيا بجانبها في الحرب، وخاصة عن طريق تدخل الولايات المتحدة الأمريكية. ولاشك أن هذا الفشل كان يؤلف حقيقة يدركها الفرنسيون[٤].

وفي إطار هاتين الحقيقتين، برزت المشكلة الألمانية، بعد الحرب العالمية الثانية، من جديد بالنسبة للفرنسيين، وذلك عندما خشيت فرنسا من صحوة الاقتصاد الألماني أن تؤدي، من جديد، إلى محاولة إعادة سيطرة ألمانيا على القارة الأوروبية مثلما حاولت من قبل، مالم يتم كبح جماحها، لذا حاولت فرنسا تقويض قوة ألمانيا[٥] ومنع عودتها كقوة متفوقة عن طريق تدويل منطقة الروهر الألمانية، الغنية بالفحم ومصانع الصلب وخاماته، وبتشكيل إدارة فرنسية لإقليم السار، الغني بالفحم وخام الحديد ومصانع للصلب، وإنشاء دولة صغيرة ألمانية في مقاطعة ريناني لتنشأ مع انتزاع السار وتدويل الروهر حزام أمني يتجه من الشمال للجنوب يفصلها عن دولة ألمانيا في المستقبل[٦].

غير أن الولايات المتحدة الأمريكية بدأت تضغط بشدة لرد اعتبار ألمانيا وإعادة تأهيلها اقتصاديا و سياسيا، وعسكريا[٧]، لأنها أدركت أنه على وفق متطلبات استراتيجية الإحتواء المطبقة ضد الاتحاد السوفيتي، لابد من إعادة بناء القوة الاقتصادية والصناعية المدنية والعسكرية الألمانية[٨]. بمعنى أنه

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٣٩.
2 – د.محمد محمود الإمام،المصدر السابق،ص٨٧.
3 – د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص١٧.
4 – هانز جى. مورجنتاو، السياسة بين الأمم،ترجمة خيري حماد،الجزء الثالث، الدار القومية للطباعة و النشر،سلسلة كتب سياسية،دون جهة نشر ،١٩٦٥،ص١٩٤–١٩٥.
5 – د.عبدالعظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢.
6 – أحمد عبداللطيف العبار،ألمانيا الغربية وعواصف السياسة الدولية،ط١،دار الشعب،القاهرة،١٩٧٥،ص٦٠.
7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٠.
8 – د.ناظم عبدالواحد الجاسور،ألمانيا الموحدة في القرن الحادي والعشرين،ط١،مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية،سلسلة دراسات أستراتيجية :(٧٩)، دولة الأمارات العربية المتحدة ،٢٠٠٣،ص١٩–٢٠.

في حين أرادت فرنسا تفكيك ألمانيا بهدف ضمان أمنها في المستقبل، كانت الولايات المتحدة الأمريكية تريد ألمانيا كوحدة سياسية واقتصادية قوية لمواجهة الاتحاد السوفيتي[١].

عليه أدركت فرنسا أن عليها أن تبادر الى البحث عن مخرج حين ظهرت لها بأنه لم يعد بوسعها، تحت ضغط الحرب الباردة، عرقلة الخطط الرامية لإعادة تأهيل ألمانيا، باعتبارها مسألة لا بديل عنها لتفعيل استراتيجية المواجهة مع الكتلة الشرقية[٢].

ومن أجل حل هذه الإشكالية، في هذه اللحظة، بدت الوحدة الأوروبية الأداة المختارة للتوفيق بين أهداف متباينة[٣]، وتجسد مشروع شومان هذه الخطوة، عندما طرح روبرت شومان(١٨٨٦-١٩٦٣)[٤] وزير الخارجية الفرنسي في ٩ آيار ١٩٥٠ دعوته لتوحيد الإشراف على إنتاج كل من فرنسا وألمانيا في قطاع الفحم والصلب في سوق مشتركة وتحت إشراف هيئة عليا مشتركة ذات سلطات تنفيذية، وذلك على أساس أن يتخلى كل دولة عضو في الهيئة عن سيادتها، في هذا القطاع، لمصلحة صلاحيات الهيئة العليا وفتح باب الإشتراك في هذا المشروع للدول الأوروبية الأخرى[٥] . ويلاحظ أن شومان قد وصف مشروعه بأنه يعد الخطوة الأولى في اتجاه الوحدة الأوروبية، وأشار في تحديد سبب اقتصار هذه الوحدة على قطاع الفحم والصلب فقط إلى أن (الدول الأوروبية التي عادت لتحصل على سيادتها كاملة بعد الحرب العالمية الثانية، لا تتركها بصورة فورية لصالح وحدة فدرالية أوروبية، أنما يجب أن تتعود الدول الأوروبية على التخلي الطوعي عن بعض جوانب سيادتها في بعض القضايا، فالمطلوب هو التقلص المتصاعد في التناقض بين الاندماج الأوروبي والدولة)[٦]، ويستمر شومان ويقول (لن تصنع أوروبا دفعة واحدة، ولا في بناء إجمالي: سوف تصنع بإنجازات ملموسة- بخلق تضامن واقعي اولا. إن تجميع الأمم الأوروبية يفرض استبعاد المعارضة القرنية -أي لمدة قرن- بين فرنسا وألمانيا. فالاشتراك في إنتاج الفحم والصلب سيؤمن فورا إقامة قواعد مشتركة للانماء الاقتصادي، المرحلة الأولى للاتحاد الفدرالي الأوروبي)[٧].

---

1 – للإطلاع على المزيد حول تباين تصورات دول الحلفاء بشأن مستقبل ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية أنظر: أحمد عبداللطيف العبار،المصدر السابق،ص٥٨ ومابعدها. كذلك لويس دوللو،المصدر السابق،ص١١٥.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣١.

3 – إيان كلارك،المصدر السابق،ص٢٣٧.

4 – **روبرت شومان** (١٨٨٦-١٩٦٣): يعد من الآباء المؤسسين للاتحاد الأوروبي، ولد في لوكسمبورج عام ١٨٨٦، وقد عمل كمحام في مدينة ميتز الألمانية، ثم التحق بالجيش الألماني واشترك في الحرب العالمية الأولى، وبعد أنتهاء الحرب أصبح شومان مواطنا فرنسيا، والتحق بالمقاومة الفرنسية في الحرب العالمية الثانية، وبعد عام ١٩٤٥ عمل شومان في عدة حكومات فرنسية في باريس وساهم أثناء ذلك بالمصالحة بين فرنسا وألمانيا. وكان شومان قد ساعد في إبرام اتفاقية الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، وفي عام ١٩٥٥ أصبح رئيسا للحركة الأوروبية، وفي عام ١٩٥٨ تم انتخابه بالإجماع ليصبح رئيسا للبرلمان الأوروبي، وتوفي عام ١٩٦٣. د.سمير صارم،المصدر السابق،ص٨٥-٨٦.

5 – كارل و. دوتش ،المصدر السابق،ص٢٤٨. وأنظر: جون بيليس وستيف سميث،المصدر السابق،ص٨٧٣.

6 – د.عمر الشوبكي،استراتيجيات بناء الوحدة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد١٥٧،يوليو ٢٠٠٤،القاهرة،ص٩٠.

7 – إدمون جوف،علاقات دولية، ترجمة منصور القاضي،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،دون تأريخ ومكان نشر،ص٧١.

في الحقيقة ان فكرة المشروع كان من وحي جان مونيه(١٨٩٨-١٩٧٩)[١] رئيس قسم التخطيط الاقتصادي في الحكومة الفرنسية وأحد مستشاري الوزير شومان، وهو يعد بحق الأب الروحي لعملية الاندماج الأوروبي وكان من أنصار التدرج وعدم تبني أحلام عريضة لايمكن تحقيقها في الواقع[٢]، وكان مونيه متأثرا بالمنهج الوظيفي، لذلك تمحورت رؤيته حول فكرة بسيطة تقوم على تنحية المشروعات الفدرالية الطموحة جانبا والتركيز على اختيار أحد القطاعات المهمة ووضعه تحت سلطة أوروبية مافوق الوطنية، وبالتالي تحويل هذا القطاع إلى قاطرة تجر وراءها عربة التكامل الأوروبي إلى النهاية[٣].

أدرك مونيه، في ضوء المعطيات السياسية والاقتصادية الأوروبية، أن إخضاع القطاع الذي تعتمد عليه الصناعات العسكرية لإشراف هيئة أوروبية موحدة، هو الضمان الوحيد لتمكين فرنسا من التغلب على عقدة خوفها المستعصية من ألمانيا[٤]، لأن وضع هذا القطاع تحت إشراف مشترك سيحول دون استخدامه من إحدى الدول لمحاربة دولة أخرى[٥] . كما وأدرك مونيه، تحت تأثير المنهج الوظيفي، أن قطاع الفحم والصلب يشكل، في الوقت ذاته، واحدا من أهم القطاعات الاقتصادية، ويعد عصب الصناعة الأوروبية، وعليه فإن وضع هذا القطاع تحت سلطة وإدارة هيئة أوروبية مشتركة تتمتع بصلاحيات مافوق الوطنية، سيساعد على إختراق حاجز السيادة المحرم، وبالتالي جر عربات التكامل الأخرى التي يمكن أن تنضم إليها في مرحلة أو مراحل لاحقة[٦].

كان مونيه وآخرون يشتركون في إعتقاد مفاده أنه من خلال إحتواء سلطة الدولة بهذه الطريقة الجديدة، فإن عملية التكامل قد تؤدي إلى بنية سياسية جديدة – قد تكون فدرالية – وتوحد مجموعة من البلدان القوية التي أتصف تأريخها بعدم الاستقرار وبالميل إلى النزاع[٧].

وعلى الصعيد الألماني، كان كونراد أيديناور مستشار ألمانيا الاتحادية، يدرك جيدا أنه من الصعب الحصول على التنازلات من دول أوروبا الغربية، اذا لم تخضع عناصر السيادة المستعادة لرقابة دولية[٨]، وكان يدرك، أيضا، أن عودة ألمانيا السريعة إلى الأسرة الأوروبية كانت لابد وأن تمر عبر البوابة الفرنسية[٩]، وعليه أعتبر ان مشروع شومان يخدم في المقام الأول العلاقات الفرنسية – الألمانية، وسوف يؤدي إلى كسب ثقة الفرنسيين، لذلك لابد وأن يساعد ألمانيا على استعادة سيادتها، وعليه وافق فورا على المشروع[١٠].

---

1 – يعد جان مونيه(١٨٩٨-١٩٧٩): من الآباء المؤسسين للاتحاد الأوروبي، ولد مونيه في عام ١٨٩٨ في فرنسا، وبعد الحرب العالمية الأولى شغل منصب نائب السكرتير العام لعصبة الأمم، وهو أول من شغل منصب رئيس السلطة= =العليا(المفوضية الأوروبية في الوقت الحاضر) للجماعة الأوروبية للفحم والصلب وبقي فيه إلى عام ١٩٥٥، وقام بتأسيس (لجنة العمل للولايات المتحدة الأوروبية) في عام ١٩٥٥، ومنح مرتبة(المواطن الأوروبي الفخري) في عام ١٩٧٦ من قبل رؤساء الحكومات في الدول الأوروبية، وتوفي في عام١٩٧٩.أنظر: د.سمير صارم،المصدر السابق،ص٨٥.

2 – د.محمد مصطفى و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٢.

3 –د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٣.

4 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.

5 – د.محمد مصطفى و د. فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٢.

6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٤.

7 – جون بيليس و ستيف سميث،المصدر السابق،ص٨٧٤.

8 – د.على محافظة،المصدر السابق،ص٣٩.

7 - Colin Hay & Anand Menon, European Politics, Oxford University Press, New York, 2007,p. 154.

10 – د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص٤٥.

إذن مشروع شومان، كان يحل كثيرا من المشكلات الأوروبية، فهو يحل مشكلة الأمن الإقليمي الأوروبي، وكان يعترف بألمانيا أعترافا دوليا ويدخلها في الساحة الدولية من جديد وينزع عنها صفة المهدد الرئيس للسلام العالمي، ومن جانب آخر أرضى المشروع الوحدويين الأوروبيين الذين خابت آمالهم في المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي ومجلس أوروبا[١]. لذلك انضمت اليه إيطاليا وبلجيكا ولوكسمبورج وهولندا[٢] عدا بريطانيا[٣]، وتم إقرار ميثاقه في باريس في ١٨ نيسان ١٩٥١ وأصبح معروفا تحت إسم (**الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ECSC**)[٤]، والتي ظهرت إلى حيز التنفيذ بإطار مؤسسي يتمتع بسلطات مافوق الوطنية تشترك فيه عدد من الدول الأوروبية المهمة، من بينها فرنسا وألمانيا، لتدخل بذلك مسيرة الوحدة الأوروبية مرحلة جديدة من تأريخها وذلك بفضل مشروع شومان ومنهج الوظيفية الجديدة الذي سار عليه في مشروعه[٥].

---

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤١.

2 – أحمد عبداللطيف العبار،المصدر السابق،ص١٠١.

3 – أعتذرت بريطانيا عن الانضمام إلى هذه الاتفاقية لأسباب عدة من أهمها : ١– عدم رضاها عن إنشاء سلطة أعلى من الدول تهيمن على صناعات الفحم والصلب. ٢– تفضيل علاقاتها ومصالحها في الكومنولث، التي كانت تعلو في نظرها= =على إلتزاماتها إزاء القارة الأوروبية. ٣– عدم قبول حزب العمال في بريطانيا لمشروع شومان إلا أذا كان المجال الذي سيطبق فيه في أوروبا إشتراكيا يتم فيه تأميم الصناعات الكبرى. أنظر: د.الشافعي محمد بشير،المصدر السابق،ص٢٩٥–٢٩٦.

4 –د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤١.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٤. وأنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢.

٣- الاتحاد الأوروبي: التطور، المؤسسات، المجالات

سنتناول في هذا القسم الاتحاد الأوروبي من حيث تطوره ومؤسساته والمجالات التي يتناولها وذلك كمايأتي:

٣-١ مسيرة الوحدة الأوروبية: من جماعة الفحم والصلب إلى الاتحاد الأوروبي

لم تكن الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، التي أقتصرت على تحقيق الاندماج في قطاع الفحم والصلب لست دول أوروبية، تشكل كل مايطمح اليه الأوروبيون لتحقيقه في مجال الوحدة الأوروبية، بل كانت تعد مجرد الخطوة الأولى، كما وصفها شومان، نحو تحقيق الوحدة الشاملة، لذلك لم تتوقف مسيرة الوحدة الأوروبية عند هذا الحد، بل استمرت في التطور والتوسع بالاتجاهين العمودي والأفقي: فعلى صعيد **التوسع العمودي**، بدأت الوحدة الأوروبية بقطاع الفحم والصلب عام ١٩٥١ وسرعان ما امتدت لتشمل كافة القطاعات الاقتصادية عند إبرام معاهدة روما في عام ١٩٥٧ وإبرام معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦، ودخلت المجالات السياسية والأمنية الخارجية والداخلية وسميت بالاتحاد الأوروبي عند إبرام معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢ ، وعلى صعيد **التوسع الأفقي**، بدأت حركة الوحدة بين (٦) دول أوروبية مؤسسة لجماعة الفحم والصلب في عام ١٩٥١، لكن توسعت خلال مسيرة تطورها لتضم (٢٧) دولة أوروبية في عام ٢٠٠٧، وبهذا تشمل في الوقت الحاضر معظم دول القارة الأوروبية.

وبهدف الوقوف على أسباب تطور مسيرة الوحدة الأوروبية العمودية والأفقية، سنتناول تطور الجماعة الأوروبية للفحم والصلب إلى الاتحاد الأوروبي كالآتي:

٣-١-١ محاولة من قطاع الفحم والصلب إلى مجال الأمن والدفاع المشترك

شكل قيام الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١، نقلة نوعية في مسيرة الوحدة الأوروبية، وذلك من زاويتين: **الأولى**، أنها حاولت أن تجد حلا دائميا وجذريا لمشكلة الأمن الأوروبي، التي كانت من أهم المشاكل التي تعترض مسيرة التكامل الأوروبي، وذلك عن طريق إيجاد صيغة ملائمة لضمان مشاركة أطراف أوروبا الغربية وعلى الأخص ألمانيا في العملية التكاملية، **والثانية**، أنها تمكنت من إيجاد التجديد المؤسسي غير المسبوق، الذي ساعد على حل العديد من المشاكل والعوائق الفنية التي تؤثر في فاعلية التنظيم الدولي، فقد تضمن الهيكل التنظيمي للجماعة : **سلطة عليا** (تتكون من شخصيات مستقلة تعينها الحكومات)، **وبرلمان أوروبي** (يتكون من ممثلين للبرلمانات الوطنية)، **ومحكمة العدل** (تتكون من قضاة مستقلين)، وأنطوى على صيغة مبتكرة لإشراك جماعات المصالح ومؤسسات المجتمع المدني المعنية و أجهزة الحكم المحلي في الأقاليم في عملية صنع القرار[١].

كان الهدف من وراء الجماعة الأوربية للفحم والصلب هو أن تكون الجماعة بداية لتوحيد القطاعات الاقتصادية الأوروبية الأخرى[٢]، وعليه فبعد إنشاء الجماعة بفترة وجيزة قدمت مقترحات بشأن إنشاء الجماعة الزراعية أو مايسمى بـ(**البحيرة الخضراء Green Pool**)، وأخرى بشأن إيجاد سلطة للنقل،

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٧.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣.

وإقامة الجماعة الصحية أو مايسمى بـ(البحيرة البيضاء White Pool)[1] ، لكن الدول الأعضاء في الجماعة فضلت اتباع سياسة التخطيط لكل القطاعات الاقتصادية بدلا من سياسة دمج قطاع بعد قطاع، نظرا لترابط القطاعات الاقتصادية بعضها ببعض، لذلك اقترحت هولندا عام ١٩٥٢ فكرة سوق أوروبية مشتركة في كافة القطاعات الاقتصادية[2].

غير أن تطور الأحداث الدولية في تلك الفترة، أدى إلى توجيه اهتمام الدول الست نحو مجالات الدفاع والسياسة في العملية التكاملية والابتعاد، ولو لفترة، عن المجال الاقتصادي، وذلك بسبب إندلاع الحرب الكورية(١٩٥٠-١٩٥٣) التي جاءت بعد احداث إنقلاب تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٤٨ وحصار برلين عام ١٩٤٨، والتي أقنعت الولايات المتحدة الأمريكية بأن الدفاع عن أوروبا الغربية من التهديد الشيوعي يتطلب مساهمة عسكرية لألمانيا الغربية[3]، وعليه بدأت الولايات المتحدة الأمريكية بالضغط على دول أوروبا الغربية للقبول بفكرة إنشاء جيش ألماني للمساهمة في الدفاع عن أوروبا الغربية، وهي الفكرة التي كانت تلقت رفضا لدى العديد من الدول الأوروبية، وخاصة فرنسا[4] ، لأن إحياء الآلة العسكرية الألمانية، كان في نظر الفرنسيين، يعني إحياء الخطر الألماني على الأمن الأوروبي بشكل عام، والأمن الفرنسي بشكل خاص[5] ، لذلك وجد الفرنسيون أنفسهم أمام اختيارين كلاهما صعب: فإما القبول بنظام أوروبي للدفاع المشترك بمشاركة ألمانية، أو القبول بإعادة تسليح ألمانيا وإنضمامها كعضو كامل السيادة في حلف شمال الأطلسي[6].

لكن جان مونيه، مرة اخرى، وجد حلا لهذه المعضلة، وذلك من خلال اقتراحه إنشاء الجماعة الأوروبية للدفاع European Defence Community – EDC- ، الذي تم تقديمه من قبل رينيه بليفان رئيس الوزراء الفرنسي وعرف فيما بعد بـ(مشروع بليفان)[7]، الذي كان يقوم على فكرة إقامة جيش أوروبي موحد ومتعدد القوميات، يدار من قبل أجهزة ومؤسسات على أساس مماثل للجماعة الأوروبية للفحم والصلب[8].

وبدءت الدول الست بالمفاوضات حول مشروع الجيش الأوروبي الموحد في باريس في شباط عام ١٩٥١ بحضور مراقبين من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والدول الأسكندنافية وبريطانيا[9]، وتمكنت من إحداث تقدم سريع في المفاوضات بحيث وقعت معاهدة إنشاء الجماعة الأوروبية للدفاع في ايار١٩٥٢[10]، التي كانت تسمح بإعادة تسليح ألمانيا داخل إطار جيش أوروبي موحد واستبدال

1 – والتر هولشتين،المصدر السابق،ص٣٨. وأنظر كذلك: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣.

3 – John Pinder,The Building of the European Union, 3rd Edition, Oxford University Press,New York, 1998,P.8.

4 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٤.

5 – د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٢١.

6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٨.

7 – Jon Pinder,op. cit.,pp.8-9.

8– د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٢٢.

9– د.على محافظة،المصدر السابق،ص٣٤.

10– د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤٣. وأنظر: د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية ومغزاها للتكامل العربي،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٤،ص٥٢٨.

القوات المسلحة الوطنية للدول المشاركة بأخرى أوروبية [1]، على وفق تنظيم مؤسسي يماثل تنظيم الجماعة الأوروبية للفحم والصلب [2].

وعليه يمكن القول ان الاندماج الأوروبي، هذه المرة، كان يمس جوهر السيادة الوطنية للدول المشاركة [3]، وكان يعد أساسا لتنازل أكبر عن السيادة الوطنية من جانب الدول المشاركة في مجال يعد من أشد المجالات المرتبطة بالسيادة الوطنية، ألا وهو مجال الدفاع [4]، ومن جهة أخرى وبما أن الجيش ليس سوى أداة عسكرية في يد السلطة السياسية، كان لابد لقيام جيش أوروبي موحد من أن يمهد لقيام وحدة سياسية أوروبية، لأن قبولا وإقرارا بمشروع كهذا يعني قبولا وإقرارا بقيام وحدة سياسية أوروبية من حيث المبدأ، وبالتالي التوجه نحو العمل على إنشاء الولايات المتحدة الأوروبية في مرحلة لاحقة [5].

وفي سياق الحقيقة السابقة، كان منطقيا أن يتبع الاندماج في مجال الدفاع السعي نحو تحقيق الاندماج السياسي بالدرجة ذاتها [6]. لذلك ألزمت (المادة ٣٨) من معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع جمعية الجماعة باتخاذ خطوات أخرى في اتجاه الوحدة السياسية الأوروبية، وذلك بإنشاء (**الجماعة السياسية الأوروبية -European Political Community – EPC**) [7]. وعندما تبين أن قيام الجماعة الأوروبية للدفاع قد يتأخر بسبب بطء إجراءات التصديق، راح التيار الفدرالي يضغط على وزراء خارجية الدول الست الأعضاء في اللجنة الوزارية للجماعة الأوروبية للفحم والصلب لكي يعهدوا بهذه المهمة إلى جمعية جماعة الفحم والصلب [8]، وعليه قامت هذه الجمعية بتشكيل لجنة خاصة حتى تبدأ بالعمل في وضع إتفاقية منشأة للجماعة السياسية الأوروبية [9]، التي انتهت من صياغة المشروع وأحيل إلى اللجنة الوزارية في ٩ آذار ١٩٥٣ [10]، والذي كان يتضمن محاولة لإقامة وحدة أوروبية سياسية كاملة ذات نظام سياسي يقوم على الفصل بين السلطات، وكان يحث الدول الست على إقامة سوق اقتصادية مشتركة [11].

---

1 – كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢٤٩.

2 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧٨. وجدير بالذكر ان الجماعة الأوروبية للدفاع ضمت هيئة أوروبية تنفيذية أطلق عليها اسم المفوضية على غرار (السلطة العليا) في الجماعة الأوروبية للفحم و الصلب، و التي كانت تخضع للرقابة السياسية من جانب البرلمان الأوروبي و الرقابة القانونية من جانب محكمة العدل الأوروبية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٩.

3 –Jon Pinder,op. cit.,p. 9.

4 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧٨.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٨–١٣٩.

6– د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤٣.

7 – والتر هولشتين،المصدر السابق،ص٣٨–٣٩. وأنظر: د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٢٩.

8 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٩.

9 – والتر هولشتين،المصدر السابق،ص٣٩.

10 – للإطلاع على النص الكامل للمشروع أنظر: القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي،دستور الاتحاد الأوروبي، الدول الاتحادية الفدرالية: دستور الاتحاد الأوروبي (١٥)،المكتبة القانونية،بغداد،٢٠٠٥،ص٤٥ومابعدها .

11 – كان المشروع ينص على إيجاد سلطة تشريعية أوروبية يجسدها مجلس مكون من غرفتين: واحدة للشيوخ تعينهم البرلمانات الوطنية، وأخرى للنواب ينتخبون بالإقتراع المباشر، وتتمتع بصلاحيات واسعة، كذلك نص على قيام حكومة في شكل مجلس تنفيذي، يعين مجلس الشيوخ رئيسه الذي يتولى بعد ذلك تعين بقية الأعضاء من الوزراء الأوروبيين، مع وجود سلطة قضائية تجسدها محكمة العدل الأوروبية، تتولى الإشراف على تطبيق القوانين واللوائح الصادرة عن المؤسسات الأوروبية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٠.

في هذه النقطة (صياغة مشروعين للتكامل العسكري والسياسي الأوروبي)، وصلت حركة التكامل الأوروبي إلى مرحلة متقدمة في مسيرتها نحو تحقيق الوحدة الكاملة، فقد نجحت الدول الست بشكل ملحوظ في إحداث تقدم في مجال محدود من التكامل الاقتصادي، كما ان أعضاءها وقعوا معاهدة للتكامل في ميدان الدفاع، وأخذوا أيضا باتجاه تأمين الوحدة السياسية، وأكثر من ذلك فإن مسودة المعاهدة المقترحة تضمنت دفع التكامل الاقتصادي إلى درجة أعلى عن طريق إنشاء سوق مشتركة[١].

بيد أن هذا التقدم لم يستمر بسبب فشل المشروعين وعدم وصولهما لمرحلة النفاذ. فعلى الرغم من أنه بحلول نيسان عام ١٩٥٤ كانت أربعة من برلمانات الدول الأعضاء الست[٢] قد أقرت معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع، الا أن وقوف بعض القوى السياسية القوية في فرنسا مثل الديجوليين والحزب الشيوعي الفرنسي، أضعف احتمالات موافقة البرلمان الفرنسي عليها[٣]، ولأن قيام الجماعة السياسية الأوروبية أرتبط بقيام الجماعة الأوروبية للدفاع، لذلك تعلقت الأنظار بالجمعية الوطنية الفرنسية[٤]، ومن منطلق التوجه الرافض لأوروبا الأطلنطية ناهض الحزب الشيوعي الفرنسي مشروع المعاهدة، وأنظم اليه الديجوليون حرصا منهم على سيادة فرنسا[٥]، وعليه رفض النواب الفرنسيون في آب عام ١٩٥٤، التصديق على المعاهدة بأغلبية ٣١٩ صوتا ضد ٢٦٤ صوتا[٦].

قابلت الدول الغربية عامة، والولايات المتحدة الأمريكية بخاصة، الرفض الفرنسي هذا بالاستنكار الشديد، نظرا لأن المشروع كان فرنسيا أصلا[٧]، ولإيجاد حل لمشكلة الرفض الفرنسي لإعادة تسليح ألمانيا، التي كانت طلبا أمريكيا ملحا، أتجهت الدبلوماسية البريطانية، في محاولتها لضمان تسليح ألمانيا بموافقة فرنسا، إلى تعديل معاهدة حلف بروكسل المعقودة في عام ١٩٤٨، بهدف إيجاد صيغة لضم كل من ألمانيا وإيطاليا إليها، وتمخضت عنه اتفاقية إنشاء منظمة اتحاد غرب أوروبا[٨]، التي أبرمت في باريس في تشرين الأول عام ١٩٥٤[٩] . لكن لم تكن هذه المؤسسة تتمتع بسلطات تعلو على الدول الأعضاء، إذ نص ميثاقها على مجرد تقديم المساعدة العسكرية للعضو الذي يتعرض للعدوان،

---

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤٤.

2 – وهي برلمانات كل من : ألمانيا الغربية، وبلجيكا، وهولندا، ولوكسمبورج، وأنتظر البرلمان الإيطالي موقف فرنسا من تصديق المعاهدة . أنظر: Jon Pinder,op. cit.,p.9 .

3 – والتر هولشتين،المصدر السابق،ص٣٩–٤٠ . وأنظر: كارل دوتش،المصدر السابق،ص٢٤٩. جدير بالذكر أن من اهم الأسباب التي أدت بالديجوليين إلى رفض المعاهدة، هو التجاوز الكبير للمعاهدة على سيادة الدول الأعضاء من جهة وإعادة تسليح ألمانيا من جهة أخرى، حيث رفضت تلك القوى أن يكون الجيش الفرنسي تحت قيادة أجنبية حتى ولو كانت أوروبية، كذلك خوفهم من مشاركة فرنسا في جيش أوروبي بجانب ألمانيا في غياب مشاركة بريطانية، فضلا عن أن فرنسا كانت متورطة في حرب الهند الصينية في ذلك الوقت وكان معظم جيشها في جنوب شرق آسيا، الأمر الذي كان يؤدي بنظرهم إلى أعتماد الجيش الأوروبي على الجيش الألماني للدفاع عن أوروبا، ومن ثم وقوع المسؤولية الدفاعية عن فرنسا، في حالة تهديد أمنها، على عاتق الجيش الألماني، الأمر الذي قد يعطي الجيش الألماني مبرر الوجود، مرة اخرى، على الأراضي الفرنسية، وهي الحالة التي لم يكن الفرنسيون يقبلون بها تحت أي مبرر كان، نظرا للذكريات المؤلمة التي خلفتها الإحتلال الألماني لفرنسا في أثناء الحرب العالمية الثانية.أنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤٤–٤٥.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٠.

5 – د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص١٦٥.

6 – سلام العبودي،الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل، ح ١،جريدة التآخي،العدد٤٦٦٩ بتأريخ ٢٠٠٦/١/١٨،بغداد.

7 – وللاطلاع على المزيد حول ردود الدول الأوروبية و الولايات المتحدة الأمريكية للرفض الفرنسي أنظر: د.أحمد عبداللطيف العبار،المصدر السابق،ص٢٠٥ ومابعدها.وكذلك لويس دوللو،المصدر السابق،ص١٢٧.

8– د.اسماعيل صبري مقلد، الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٢٣.

9 – هاني خلاف وأحمد نافع،نحن وأوروبا، شواغل الحاضر وآفاق المستقبل،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية الأهرام،القاهرة،١٩٩٧،ص١١٧.

فضلا عن التعاون الثقافي والاقتصادي[1]، لذلك لا يمكن اعتبارها خطوة نحو تحقيق الوحدة الأوروبية ولو في مجال الدفاع.

هكذا فشل مشروع الجماعة الأوروبية للدفاع وفشلت معه آمال كل الفدراليين الذين بدؤوا بوضع مشروع لإقامة "الولايات الأوروبية المتحدة"[2]، وذلك بسبب عقدة الخوف الفرنسي من إعادة تسليح ألمانيا، التي شكلت عقبة أمام تحقيق الوحدة السياسية الأوروبية بإيقاع سريع[3].

٣-١-٢ معاهدة روما لعام ١٩٥٧

رسخت النكسة التي منيت بها حركة الوحدة الأوروبية (فشل مشروعي التكامل السياسي والعسكري) لدى التيار الوحدوي الأوروبي القناعة بأن التكامل السياسي والعسكري بين دول تجر وراءها كل هذا الإرث التأريخي من الصراعات والحروب، يعد قفزة نحو المجهول، وأن خطوة من هذا القبيل يجب أن تأتي في نهاية المسيرة وكمرحلة أخيرة في عملية بناء متدرج يبدأ من القاعدة وليس من القمة[4]، وعليه إتجه التيار الفدرالي نحو توسيع التكامل الاقتصادي، الذي يكون المساس بالسيادة الوطنية فيه بشكل مباشر أقل ظاهرا – وأكثر قبولا –، وأسترد الفدراليون المبادرة في أقل من شهور، عندما قدم دول البنولوكس بإقتراح لإنشاء سوق مشتركة تغطي كافة النشاطات الاقتصادية، أي لا تقتصر على قطاع معين فقط مثل الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، وفي ذات الوقت أستمر جان مونيه على أسلوب التكامل القطاعي واقترح إنشاء الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية كحل للمشكلة الأوروبية المتكررة في مجال تزويد الطاقة[5].

استجابت الدول الثلاث الأخرى (ألمانيا، وفرنسا، وإيطاليا) في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب لإقتراح إنشاء اتحاد اقتصادي، وعقدت الدول الست في حزيران ١٩٥٥ في ميسينا **Messine** بإيطاليا مؤتمرا لدراسة الإقتراح المذكور[6] ، وقررت تكوين لجنة من الخبراء لبحث إمكانية إنشاء سوق مشتركة[7]، برئاسة بول هنري سباك وزير الخارجية البلجيكي. وقامت اللجنة على الفور بدعوة بريطانيا إلى حضور اجتماعاتها، باعتبارها عضوا في اتحاد غرب أوروبا، فضلا عن توقيعها اتفاقية المشاركة مع الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في عام ١٩٥٤، وبدأت بعقد اجتماعاتها في تموز عام ١٩٥٥، لكن حدث انقسام فيها منذ البداية، حيث إقترحت بريطانيا إنشاء منطقة للتجارة الحرة في الوقت الذي رأت الدول الست ضرورة إنشاء اتحاد جمركي، وهو الأمر الذي كان مقررا في إجتماعات ميسينا، لذلك انسحبت بريطانيا من اللجنة[8]، ولكن سباك، تحت تأثير فدراليين في اللجنة، قرر المضي

---

1 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص١٢.

2 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤٤.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤١.

4 – نفس المصدر أعلاه،ص١٤٢. وأنظر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٤.

5- Jon Pinder,op. cit.,p.10 .

6 – د.محمد السعيد الدقاق، المنتظمات الدولية،مؤسسة الثقافة الجامعية،بلا جهة نشر،١٩٧٨،ص٣٤٩. وأنظر: لويس دوللو،المصدر السابق،ص١٢٧. كذلك سندس عباس حسن،المصدر السابق،ص٤٠.

7 – د.الشافعي محمد بشير،أسس وسمات التنظيم الدولي العربي والأوروبي،مجلة القانون والاقتصاد،العدد٤ لسنة١٩٦٧،القاهرة،ص١٠.

8 – أسفرت الجهود البريطانية فيما بعد عن التوقيع على اتفاقية أستوكهولم المنشئة للرابطة الأوروبية للتجارة الحرة EFTA، التي ضمت كلا من بريطانيا، والنرويج، والدانمارك، والسويد، والنمسا، وسويسرا، والبرتغال، وخرجت إلى=

قدما في أعمال اللجنة نحو تحقيق السوق المشتركة، وذلك لأن جهود الفدراليين كانت تتركز نحو خلق مؤسسات مافوق الوطنية، نتيجة لاعتقادهم بأنها وحدها كفيلة بتحقيق إنجازات أكبر لمسيرة التكامل الأوروبي، من منهج التعاون الاقتصادي[١].

أستمرت لجنة سباك في دراستها وأجتمع الخبراء في بروكسل إلى نيسان عام ١٩٥٦ وبحثوا موضوع إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للنشاط الذري، وقدمت تقريرا للدول الست عرف باسم تقرير سباك[٢] . واجتمع وزراء خارجية الدول الست في أيار ١٩٥٦ وتبنوا تقرير سباك كأساس للمفاوضة بشأن إنشاء الجماعتين الجديدتين: الجماعة الاقتصادية الأوروبية European Economic Community-EEC- والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية European Atomic Energy Community-EAEC-[٣]. وعلى الرغم من كل الصعوبات والاختلافات التي كانت تواجه مسيرة المفاوضات، الا أن الدول المتفاوضة استطاعت إيجاد حلول وسط لكافة الأمور الخلافية[٤] والتوصل إلى صيغة مقبولة للإتفاقيتين، وتم التوقيع عليهما في روما في ٢٥ آذار عام ١٩٥٧ من قبل الدول الست الأعضاء في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، ودخلت المعاهدة حيز التنفيذ في أول كانون الثاني عام ١٩٥٨ بعد تصديقها من قبل كل الدول الموقعة عليها[٥].

وهكذا فإن الربط بين موضوعي الطاقة الذرية والسوق المشتركة لم يكن صدفة، بل كان هذا الربط مهما وضروريا لقبولهما معا، لاسيما من قبل ألمانيا وفرنسا. فألمانيا كانت مهتمة بالسوق المشتركة ولم تكن مهتمة بالدرجة ذاتها بموضوع الطاقة الذرية، نظرا لأنها كانت متقدمة في الصناعة، وبعد أن تطورت وتعاظمت قوتها الاقتصادية، كانت بحاجة إلى الأسواق الأوروبية لتستوعب فائض منتجاتها، وكانت الجماعة الاقتصادية توفر لها ضمان تصدير تلك المنتجات إلى الدول الأعضاء دون تمييز ضدها. أما فرنسا فقد كانت مدركة لتفوق الصناعات الألمانية وإمكانية حصولها على فائدة كبيرة من مثل هذه السوق، ولكن في ذات الوقت كانت مهتمة بتنمية برنامجها للطاقة الذرية وأرادت توفير إطار

=حيز الوجود الفعلي في الكانون الثاني عام ١٩٦٠ ، أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٦. وكانت وجهة نظر الدول الست الساعية إلى إنشاء السوق المشتركة تتركز في أن بريطانيا بإنشاء منطقة التجارة الحرة، إنما كانت تستخدم ذلك كوسيلة لمنافسة السوق المشتركة وبالتالي العمل على فشلها. للإطلاع على المزيد أنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤٨ ومابعدها. كذلك د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٦٣-٤٦٤.

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٤٧.

2 – د.الشافعي محمد بشير،أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٠-١١. و أنظر: جمال الشلبي ،العرب وأوروبا،ط١،المؤسسة العربية للدراسات والنشر،بيروت،٢٠٠٠،ص١٣٣ ، وكذلك ستيوارت دي لاما هوتيير،السوق الأوروبية المشتركة،ترجمة أحمد كمال عاشور، سلسلة من الشرق والغرب،دون سنة ومكان نشر،ص١١.

3 – والتر هولشتين،المصدر السابق،ص٤٠-٤١.

4 – ظهر التباين بين الدول المتفاوضة في الرؤى والمصالح، بسبب تباين وزن القطاعات الإنتاجية والخدمية في كل منها، كذلك تباين مستوى وأنواع الرسوم الجمركية وغير ذلك من أوجه التباين، كما ظهرت خلافات حادة حول عدد من القضايا المهمة مثل: الفترة اللازمة لإلغاء الرسوم الجمركية كليا ومستوى التعريفة الجمركية والعلاقة مع أراضي ماوراء البحار التابعة لبعض الدول الأعضاء، والضوابط المتعلقة بحركة عوامل الانتاج الأخرى كالعمل ورأس المال، والسياسات المشتركة التي يجب إتباعها في قطاعات معينة، وبخاصة قطاع الزراعة، وغيرها من القضايا الشائكة. للإطلاع على المزيد أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٤ ومابعدها.

5 – د.صالح محمد بدرالدين،الأمم المحدة والمنظمات الإقليمية،ج٢،دون جهة ومكان نشر،٢٠٠٠،ص٤٠٩. وأنظر: د.الشافعي محمد بشير،أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١.

أكبر للمشاركة في تكاليف مثل هذا البرنامج وسوق أوسع للمنتجات والأبحاث في هذا المجال، وعليه تم التوصل إلى الاتفاق بين البلدين في إطار صفقة ضمت كلا المجالين الذري والاقتصادي[١].

جدير بالذكر، انه كانت للدول الست المشاركة في الجماعة الاقتصادية الأوروبية أهدافها الوطنية الخاصة التي من أجلها وقعت على الاتفاقية، منطلقة من قناعة راسخة بأنها ليست بوسعها تحقيق تلك الأهداف، سواء كان على الصعيد الخارجي أو على الصعيد الداخلي، إلا من خلال تجمع أوروبي قائم على العمل المشترك[٢] :فألمانيا بالإضافة إلى أهدافها الاقتصادية، كما ذكرت من قبل، وجدت في إنضمامها إلى الجماعة الاقتصادية إعادة لجانب مهم من سيادتها، أما فرنسا فقد كانت مهتمة بتحقيق السلام وعدم عودة النزاع المسلح مع ألمانيا وفتح السوق الأوروبية أمام منتجاتها الزراعية، حيث كان لقطاعها الزراعي وزن اقتصادي وإجتماعي كبيران، لذلك كانت دائمة الإصرار على التمسك بالسياسة الزراعية المشتركة للسوق. وبالنسبة لإيطاليا فعلى الرغم من أنها لم تكن بذات مستوى التقدم الصناعي لجاراتها الأوروبية (ألمانيا وفرنسا)، لكن وجدت في الجماعة الاقتصادية فرصة للنمو والتوسع وتصحيح أوضاعها الاقتصادية، كما أنها اهتمت بالحصول على معونات من الجماعة الاقتصادية لتنمية المناطق المتخلفة فيها. واما هولندا فقد دفعتها إلى الإنضمام، ما توفره الجماعة الاقتصادية من حافز للنهوض بصناعتها ومن أسواق لمنتجاتها الزراعية، بالإضافة إلى رفع معدلات تشغيل طاقات النقل الضخمة لديها نظرا لموانئها التجارية العديدة والكبيرة[٣]. أما بلجيكا فكان موقفها شبيها بألمانيا من حيث اعتماد إقتصادها على التصدير للخارج ومن ثم كانت الجماعة توفر لها فرصة جيدة لتأمين تلك الأسواق وتنمية صناعات جديدة فيها. وأخيرا بالنسبة للوكسمبورج، فبسبب موقعهاالجغرافي، كانت دائما تحت ضغط الصراعات بين جيرانها الأقوياء، وكان التكامل الأوروبي يوفر لها وسيلة لحماية مصالحها السياسية و الاقتصادية[٤].

وعندما ترجع إلى أهداف الجماعة الاقتصادية الأوروبية، يلاحظ أن (المادة الثانية) من المعاهدة حددت هذه الأهداف بكونها عبارة عن: توحيد السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء بصورة تدريجية، وتنمية النشاط الاقتصادي داخل حدود تلك الدول، وأستمرار هذه التنمية على أسس سليمة مصحوبة بالاستقرار اللازم مما يؤدي إلى رفع المستوى العام للمعيشة، وزيادة درجة الترابط بين الدول الأعضاء. ونصت (المادة الثالثة) منها على مجموعة من الإجراءات التي يتعين تطبيقها للوصول إلى أهداف المعاهدة والتي تتلخص في: إلغاء التعريفة الجمركية بين الدول الأعضاء، ووضع تعريفة جمركية مشتركة وسياسة تجارية موحدة في مواجهة الدول الأخرى، وإلغاء القيود التي تعترض حرية إنتقال الأشخاص والخدمات والأموال بين الدول الأعضاء، وتوحيد السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٤ ومابعدها.

2 – د.ناظم عبدالواحد الجاسور،الوحدة الأوروبية والوحدة العربية،المصدر السابق،ص١٨.

3 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٩–١٣٠.

4 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٦ . وأنظر: د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٢٩–١٣٠.

وإنشاء بنك للأستثمار الأوروبي وإنشاء صندوق أوروبي للمعونة الاجتماعية وغيرها من الإجراءات الأخرى في سبيل تحقيق أهداف الجماعة[١].

أما بالنسبة للفترة الزمنية (المراحل) لتحقيق أهداف الوحدة الأوروبية، فقد حددت معاهدة روما فترة انتقالية مدتها (١٢) سنة لإقامة السوق المشتركة، وقسمت تلك الفترة إلى ثلاث مراحل، كل مرحلة أربع سنوات يمكن تعديلها، ألا أنه لايمكن أن تمتد الفترة الإنتقالية ككل إلى أكثر من (١٥) سنة، وقد تم تحديد الإنجازات المقرر تحقيقها لكل مرحلة بدقة[٢]، بمعنى أن هدف الجماعة الاقتصادية الأوروبية البعيد المدى، كان إيجاد وحدة إقتصادية وسياسية أوروبية عبر صياغة إجراءات تدريجية وبعيدة عن الأساليب القسرية التعسفية[٣].

أما عضوية الجماعة الاقتصادية الأوروبية، فقد حددتها معاهدة روما على نوعين وهما[٤]:

١- العضوية الكاملة: حيث يحق لكل دولة أوروبية الانضمام إلى الجماعة عن طريق تقديمها طلب إلى مجلس الوزراء الأوروبي، على أن يصدر قراره بالموافقة بالإجماع بعد أخذ مشورة المفوضية الأوروبية .
٢- العضوية بالمشاركة (الانتساب): أجازت معاهدة روما انضمام الدول والهيئات الأوروبية أو غير الأوروبية بصفة عضوية مشاركة (الانتساب)، الا أن نظام الاشتراك لم يكن يصل إلى مستوى العضوية الكاملة، كما حصلت تركيا على عضوية بالانتساب منذ عام ١٩٦٣ – دون أن تصبح عضوا كاملا حتى الآن –، وأنتسبت ثماني عشرة دولة أفريقية للجماعة في عام ١٩٦٣ وغيرها من الدول الأخرى دون أن يصبحوا أعضاء كاملي الحقوق.

جدير بالذكر أنه كانت للجماعتين (الجماعة الاقتصادية الأوروبية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية) مؤسسات على غرار الجماعة الأوروبية للفحم والصلب[٥]، مع إطلاق اسم (المفوضية Commission) على السلطة التنفيذية في الجماعتين بدلا من اسم (السلطة العليا) كما كان الحال عليه في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب[٦]. ودمجت الدول الست الرقابة السياسية والقضائية للجماعات الثلاث، بأن جعلت لها برلمانا واحدا يتولى الرقابة السياسية على أجهزتها، ومحكمة واحدة تقوم بالرقابة القضائية عليها[٧]. وعليه أصبح التكامل الأوروبي، في مطلع عام ١٩٥٨، يتمثل بثلاث جماعات (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والجماعة الأوروبية الاقتصادية، والجماعة الأوروبية

---

1 – د.عبدالواحد محمد الفار،أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية،دار عالم الكتب،القاهرة،ص٤٩٢-٤٩٣. وأنظر: نوار محمد ربيع نوري الخيري ،المصدر السابق،ص٣٨-٣٩. وكذلك د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي ،المصدر السابق،ص١٣٤-١٣٥.

2 – نوار محمد ربيع نوري الخيري،المصدر السابق،ص٣٩.

3 – سندس عباس حسن،المصدر السابق،ص٤٤-٤٥.

4 – نفس المصدر أعلاه،ص٤٢-٤٣.

5 – نصت اتفاقية الجماعة الاقتصادية الأوروبية واتفاقية الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية على تشكيل أربعة أجهزة رئيسة يناط بها مسؤولية تنفيذ و تطبيق الأحكام الواردة بها، وهذه الأجهزة كانت هي : المفوضية، ومجلس الوزراء، ومحكمة العدل، والجمعية البرلمانية الأوروبية . أنظر: د.عبدالواحد محمد الفار ،المصدر السابق،ص٤٩٨. كذلك د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١٥.

6 – John Pinder,op. cit.,pp.10-12.

7 – د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٢٩٨. وأنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٤٨.

للطاقة الذرية) تضم في عضويتها ذات الدول الست الأوروبية، وتتقارب من حيث تكوينها العضوي[1]، بالشكل الآتي[2]:

١- جهاز تنفيذي لكل جماعة، يتكون من أعضاء يعملون لحساب هذه الجماعات دون أن يخضعوا في عملهم لأوامر و تعليمات الدول التي ينتمون إليها بجنسياتهم، وكانت هذه الأجهزة هي: السلطة العليا High Authority بالنسبة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب، ومفوضية Commission واحدة للجماعة الاقتصادية الأوروبية وأخرى للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية.

٢- جهاز يمثل حكومات الدول الست الأعضاء لكل جماعة ، يتكون من ممثلي الدول الأعضاء ويخضعون لأوامر و تعليمات دولهم في عملهم، وهو مجلس الوزراء Council of Ministers.

٣- جهاز شعبي واحد للجماعات الثلاث ذو طبيعة برلمانية يضم ممثلين عن شعوب الدول الأعضاء و يسمى بالجمعية البرلمانية الأوروبية Assembly Parliamentary European.

٤- جهاز قضائي واحد للجماعات الثلاث يسمى بمحكمة العدل الأوروبية Court of Justice European.

على عكس كل التوقعات سجلت الجماعة الاقتصادية الأوروبية، التي عرفت باسم السوق الأوروبية المشتركة، منذ بدايتها، نجاحا كبيرا في أن تكون مسارا رئيسا في اتجاه تحقيق التكامل والوحدة الأوروبية، بحيث أصبحت حجر الزاوية في هذه العملية[3]، واستطاعت أن تطور من الداخل من حيث قدرتها على تحقيق الأهداف الاقتصادية التي حددتها منذ البداية[4]، بحيث تجاوزت إقامة منطقة تجارة حرة إلى إقامة اتحاد جمركي في تموز عام ١٩٦٨ قبل موعده المقرر بثمانية عشر شهرا كاملا[5]، ونجحت في تنسيق بعض السياسات، وشملت السياسات المشتركة عدة قطاعات كالزراعة والنقل والجوانب الاجتماعية[6]، لكن لم يكن ذلك دون عوائق أو مشكلات تعترض طريق تطور الجماعة، بل كانت توجد عوائق ومشاكل بحيث تؤثر في سرعة إيقاع مسيرة التكامل وتوسعها، ومن أبرزها كانت تتمثل في السياسة التي انتهجها الجنرال ديجول، بعد تسلمه مقاليد السلطة في فرنسا في عام ١٩٥٨، تجاه التكامل الأوروبي.

بدأ الجنرال ديجول، بعد تسلمه السلطة في عام ١٩٥٨، بانتهاج سياسة مغايرة لأسلافه على الصعيدين الداخلي والخارجي، فعلى الصعيد الداخلي، بدأ في إقامة نظام سياسي جديد[7] يحل محل

---

1 – د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤١٠.
2 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٥٠.
3 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٥١.
4 – نفس المصدر أعلاه،ص٥٥.
5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٢.
6 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٠.
7 – يتلخص أهم آثار سياسة ديجول الداخلية في : ١/ إخراج فرنسا من ورطة الحرب الجزائرية، التي أرهقتها أقتصاديا وأستنزفتها عسكريا. ٢/ عمل على إعادة الشعب الفرنسي ثقته بنفسه، وتجديد فرنسا في إطار الجمهورية الخامسة، كما أستطاع أن يقدم لفرنسا الزعامة القوية التي أفتقدتها طوال فترة الجمهورية الرابعة. ٣/ اخراج فرنسا من دائرة الصراعات الاستعمارية، مع توفير مناخ من الاستقرار السياسي لها، وأتاح للاقتصاد الفرنسي فرصا من النمو والرخاء=

النظام السياسي للجمهورية الرابعة[1]. أما على الصعيد الخارجي، فقامت استراتيجية ديجول على محاولة تأكيد نفوذ فرنسا وتوسيع أبعاده في السياسة الدولية. فمن ناحية، سعى إلى الخروج بفرنسا من نطاق الهيمنة الثنائية التي مارستها القوتان العظمتان (الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي)، ومن ناحية ثانية، فقد دعا إلى تأكيد الدور المستقل لأوروبا في السياسة الدولية[2].

وفي هذا السياق تشكل رؤية ديجول وموقفه من الوحدة الأوروبية، الذي كان يتلخص في أنه ساوره الاعتقاد بأن النهج الذي سلكته العملية التكاملية في أوروبا صمم أساسا ليوائم الاستراتيجية الأمريكية ويتناغم معها ويربطها عضويا بحلف شمال الأطلسي الذي تقوده الولايات المتحدة الأمريكية. وكان يعتقد أن التكامل الاقتصادي وحده لن يفضي إلى تحقيق الوحدة السياسية الأوروبية، وإنما سيكرس تبعيتها للولايات المتحدة الأمريكية ويجعل حلف شمال الأطلسي هو المصدر الوحيد للقرارت السياسية والأمنية الأوروبية. لذلك رأى بأنه لامكان لوحدة أوروبية حقيقية في ظل علاقة أوروبية تتسم بالتبعية للولايات المتحدة، وعليه أعتبر (أوروبا المستقلة) شرط لازم لوجود (أوروبا الموحدة)[3]، ومن جهة أخرى، لم يتزعزع إيمان ديجول بالدولة الوطنية باعتبارها المصدر الشرعي الوحيد للسلطة واتخاذ القرار، وإن أعترف لهيئات مافوق الوطنية بأن ثمة وظائف فنية لها، لأنها تفتقر إلى التفويض السياسي الذي يمنحه الشعب للسلطة الوطنية الحاكمة والذي يخوله بمقتضاه اتخاذ القرارات المناسبة داخليا وخارجيا[4].

على وفق هذا الفهم للوحدة الأوروبية، إتخذ ديجول موقفا معارضا لأطروحات التيار الفدرالي الأوروبي، الذي كان دائما يطالب بتقليص السيادة الوطنية للدول المنخرطة في العملية التكاملية لصالح سلطة أوروبية عليا مشتركة، لكي تتوسع صلاحياتها على الدوام وأن تتحول في النهاية إلى حكومة لولايات أوروبية متحدة، وكان يفضل عليها صيغة التعاون السياسي المستند إلى تضامن قوي بين دول وحكومات أوروبية ذات الاستقلال الفعلي والقادرة على ممارسة سياسة خارجية نابعة من مصالحها الذاتية بما فيها المصالح الأوروبية المشتركة، وفي ذات الوقت لم يكن يحس باحترام كبير تجاه المؤسسات الأوروبية القائمة ذات النهج التعاوني –من نوع مجلس أوروبا– أيضا، بل كان يسعى لإقامة بنية أوروبية مؤسسية، تضامنية، قوية، مشتركة تلعب فيها الحكومات دور صانع السياسات في

=لم تعرفها فرنسا لأجيال عديدة. الأمر الذي هيأها لأن تكون لها مركز الثقل في حركة الوحدة الأوروبية. ٤/السير على سياسة الإتصال الشخصي المباشر بالشعب، وكلما أعترضته أزمة سارع إلى إجراء إستفتاء شعبي، ليقف على إتجاه الشعب من سياسته. أنظر: د.اسماعيل صبري مقلد، الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٣١-٥٣٢، وللاطلاع على المزيد حول سياسة ديجول الداخلية أنظر: إدمون جوف،المصدر السابق،ص٢٢٦ ومابعدها.

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٧.

2 – د.اسماعيل صبري مقلد، الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٣٢ ومابعدها ، و للإطلاع على المزيد أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٧-١٤٨.وكلك إدمون جوف،المصدر السابق،ص٢٣٢ ومابعدها.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٧ومابعدها.

4 – خلال مؤتمر صحفي عقده ديجول في ٥ أيلول ١٩٦٠، وفي معرض رده على أحد الصحفيين عندما سأله عن رؤيته لأوروبا بعد ثلاث سنوات من التوقيع على اتفاقية روما المنشئة للسوق الأوروبية المشتركة، قال ديجول (إن بناء أوروبا – بمعنى وحدتها– هو مطلب أساسي ولكن بلوغه يكون إنطلاقا من الحقائق وليس من الأحلام، لذلك لنا أن نتساءل: ماهي تلك الحقائق التي يتوجب أن يستند إليها البنيان الأوروبي، وماهي أعمدته ؟ إنها بكل بساطة الدول الأوروبية التي هي بالقطع مختلفة عن بعضها البعض، ولكل هويتها وتأريخها ولغتها وعثراتها وأنجازاتها وطموحاتها، فالدول هي الكيانات الوحيدة المالكة للسيادة ولها سلطة فرض الطاعة على مواطنيها، ومجرد التخيل بإمكانية إقامة مؤسسات تعلو فوق هذه الدول هو من قبيل الإغراق في الأوهام) أنظر: د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص٦٩.

كل المجالات وليس في المجال الاقتصادي فقط، وتصدر قراراتها بالاتفاق والتراضي وليس بالتصويت والأغلبية[١].

مما سبق يمكن القول أن ديجول لم يكن يرى نموذجا للوحدة الأوروبية سوى في الكونفدرالية القائمة على التعاون والتنسيق بين الحكومات، وليس على الاندماج و الانصهار في كيان أوروبي موحد كبير[٢]، لذلك أكد ديجول على مفهوم (أوروبا الدول والحكومات) بدلا من (أوروبا الجماعات)[٣] وطالب بإعادة صياغة المؤسسات الأوروبية على وفق مفاهيم ومصطلحات أخرى غير تلك التي كانت قد شاعت من قبل[٤].

نتيجة لما سبق، عقدت الدول الست، الأعضاء في الجماعات الأوروبية الثلاث، قمة باريس في شباط ١٩٦١ وأقرت خلالها تشكيل لجنة برئاسة كريستيان فوشية لدراسة وتقديم مقترحات حول (السبل الكفيلة بإضفاء طابع دستوري على وحدة الشعوب الأوروبية)[٥]، وقامت اللجنة بتقديم اقتراحها، الذي عرف بـ(خطة فوشية) في تشرين الأول عام ١٩٦١، التي تضمنت اقتراحا بإنشاء اتحاد سياسي أوروبي قائما على التعاون بين حكومات دول أوروبا[٦]، وتشكيل مجلس يضم رؤساء حكومات الدول الست الأعضاء[٧] يجتمع دوريا عدة مرات في السنة، ويعتمد قاعدة الإجماع في اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى لجنة سياسية مقرها باريس تضم وزراء خارجية الدول الست مهمتها تنفيذ قرارات المجلس المذكور، إلى جانب هيئة برلمانية ذات مهام استشارية محضة، تنتخب بشكل غير مباشر[٨].

وعلى الرغم من إدخال بعض التعديلات على المشروع وبعد مفاوضات مكثفة خلال آذار ونيسان ١٩٦٢، فشلت الدول المفاوضة في الوصول إلى إتفاق بشأن المشروع[٩]، بسبب خشية الدول المشاركة، لاسيما دول البنيولوكس الثلاث، من هيمنة الدول الكبرى على أوروبا، وكانت راغبة في أن يتم ذلك بمشاركة بريطانية[١٠].

ترتب على فشل خطة فوشيه نتائج بعيدة المدى بالنسبة إلى مسيرة الوحدة الأوروبية، إذ إندلع صراع علني بين التيار الديجولي والتيار الفدرالي الأوروبي، وراح ديجول يرفض كافة محاولات الإصلاح المؤسسي الرامية لدعم سلطات المؤسسات الأوروبية المشتركة وتوسيع نطاق صلاحياتها، وفي هذا السياق، رفضت فرنسا وذلك باستخدام الفيتو ضد مشروع انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي مباشرة من قبل المواطنين الأوروبيين، ووصل التصعيد الفرنسي إلى حد مقاطعتها لأعمال أجهزة ومؤسسات الجماعة الأوروبية، التي اشتهرت بـ(سياسة المقعد الخالي)، في ٣٠ حزيران عام ١٩٦٥، إحتجاجا على موقف المفوضية الأوروبية في نيسان عام ١٩٦٥، عندما ربطت الموافقة على اللائحة

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٨-١٤٩.
2 – د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص٧٠.
3 – يقصد بها الجماعات الأوروبية الثلاث الموجودة آنذاك .
4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٩.
5 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.
6 – سلام العبودي،المصدر السابق.
7 – جدير بالذكر أن مجلس من هذا النوع (المجلس الأوروبي) تم العمل به في أواسط السبيعينيات وأصبح، كما سنرى فيما بعد، مؤسسة رسمية للتكامل الأوروبي منذ عام ١٩٨٦، وذلك عندما نصت معاهدة القانون الأوروبي الموحد عليها.
8 – د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص٧٠.
9 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٠.
10 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٥٤.

المالية الجديدة في إطار السياسة الزراعية المشتركة، بهدف الضغط، بموافقة فرنساعلى إدخال إصلاحات مؤسسية تستهدف الإسراع بعملية التكامل الأوروبي، عن طريق توسيع سلطات المفوضية الأوروبية، واتخاذ القرارات داخل مجلس وزراء الجماعة بالأغلبية بدلا من الإجماع، وأستمرت هذه سياسة (سياسة المعقد الخالي) حتى ٣٠ كانون الثاني عام ١٩٦٦، ولم تعد فرنسا إلى شغل مقعدها إلا بعد التوصل إلى حل وسط، عرف بـ(تسوية لوكسمبورج)، يسمح بالإبقاء على قاعدة الإجماع في الأمور المهمة[١] .

غير أن السياسة الديجولية تجاه التكامل الأوروبي لم تقتصر فقط على التوسع العمودي فقط، بل أمتدت لتشمل التوسع الأفقي للجماعة أيضا، وقد حالت دون قبول طلبات العضوية لأية دولة أوروبية جديدة في الجماعة، وبالتالي اقتصار الجماعة على الدول المؤسسة فقط، مع وجود طلبات بهذا الشأن، منذ بداية الستينيات، من قبل بريطانيا وبعض الدول الأوروبية الأخرى.

يذكر بهذا الشأن، أنه نتيجة للنجاحات التي حققتها الجماعة الاقتصادية الأوروبية في المجال الاقتصادي، مضت بريطانيا في إعادة النظر في موقفها المعارض بشأن انضمامها إلى الجماعة، وقدمت طلبها الأول للعضوية في الجماعة في آب ١٩٦١ مع كل من الدانمارك وإيرلندا والنرويج، وذلك بسبب خوف بريطانيا من العزلة الأوروبية ببقاءها خارج الجماعة من جهة[٢]، وبسبب فشل المنظمة الأوروبية للتجارة الحرة EFTA ، التي أسستها بريطانيا، كما ذكرت، كبديل للجماعة الاقتصادية الأوروبية، في أن تحرز تقدما اقتصاديا ملحوظا للدول الأعضاء فيها، مقارنة بالجماعة الاقتصادية التي كانت تتحرك بسرعة نحو اتحاد جمركي كامل، الأمر الذي أثار خشية بريطانيا حرمانها من المزايا الاقتصادية لسوق الجماعة، وعدم إمكانية تعويض خسارتها من جراء ذلك بالاعتماد على سوق صغيرة مثل المنظمة الأوروبية للتجارة الحرة. وجدير بالذكر أن ضعف الأداء الاقتصادي البريطاني مقارنة بالأداء الاقتصادي لدول الجماعة الاقتصادية[٣] وإدراكها مدى قصورها في أن تقوم بدور قيادي داخل الكومنولث وفشلها في تحقيق أهدافها السياسية على المستوى الدولي بسبب اعتمادها على إمكانياتها الذاتية كليا، كانت من جملة أسباب دفعت ببريطانيا لاتخاذ مثل هذه الخطوة[٤].

أستمرت مفاوضات انضمام بريطانيا إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية لمدة عامين، إلى أن أصدر الرئيس الفرنسي ديجول قراره برفض طلبات العضوية باستخدام الفيتو في كانون الثاني عام ١٩٦٣، مما أسفر عنه تجميد الطلبات الأربعة[٥]. يذكر بأن الرفض الفرنسي جاء بسبب خوفها من منافسة

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٠–١٥١.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٦–٢٧ . وأنظر: د.بشارة خضر،أوروبا و الوطن العربي،ط١،ترجمة د.جوزيف عبدالله،مركز دراسات الوحدة العربية ،بيروت،١٩٩٣،ص١٥٠.

3 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣.

4 – نبيه الأصفهاني،مستقبل حركة الوحدة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٤ لسنة ١٩٦٩،القاهرة،ص١٠٣. وللاطلاع على المزيد حول الأسباب الاقتصادية و السياسية التي دفعت ببريطانيا لطلب عضوية الجماعة الاقتصادية الأوروبية أنظر: ستيوارت دي لاما هوتيير،المصدر السابق،ص٥٥ ومابعدها. كذلك هنري كيسنجر،الدبلوماسية من الحرب الباردة حتى يومنا هذا،ترجمة مالك البديري،ط١،دار الأهلية للنشر و التوزيع،عمان ،١٩٩٥،ص٢١٣ ومابعدها. كذلك د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص٩٧ ومابعدها.

5 – أسامة المجذوب،العولمة والإقليمية،ط٢،الدار المصرية اللبنانية،القاهرة،٢٠٠١،ص٥٨. وأنظر: د.اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية،ط٢،منشورات ذات السلاسل،الكويت،١٩٧٩،ص٤٩٣. يجدر بالذكر ان بشأن الرفض الفرنسي لانضمام بريطانيا إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية،كشفت وثائق رسمية، نشرت في لندن بعد مضي ثلاثين عاما عليها، بأن الحكومة البريطانية لم تكن تتوقع إطلاقا أن يعارض الجنرال ديجول إنضمام بريطانيا إلى الجماعة=

بريطانيا لها داخل الجماعة وتزايد النفوذ الأمريكي في الجماعة عن طريق بريطانيا، لأنه كانت لبريطانيا، في تلك الفترة، علاقات خاصة تربطها بالولايات المتحدة الأمريكية في حين كانت العلاقات الفرنسية – الأمريكية متوترة بسبب سياسة ديجول الخارجية(١)، ومن جهة أخرى كان لتوجه بريطانيا السلبي ازاء مشاريع الوحدة الأوروبية في فترة مابعد الحرب العالمية الثانية(٢)، دور في ترسيب بعض الشكوك والحساسيات لدى جيرانها الأوروبيين، ومن بينها فرنسا، تجاه النوايا البريطانية، والتي كانت من الصعب إجتثاثها أزاءها بسهولة(٣).

ومع ذلك فإن الدول الأربع، حاولت مرة أخرى، الإنضمام إلى الجماعة بتقديمها طلبا جديدا في عام ١٩٦٧، لكن ظلت فرنسا ترفض إنضمامهم للمرة الثانية لذات الأسباب التي ذكرت في السابق (٤)، وأستمرت فرنسا على سياستها هذه تجاه إنضمام بريطانيا وتطور التكامل الأوروبي حتى تغيرت زعامة ديجول في عام ١٩٦٩ بوصول جورج بومبيدو للحكم(٥).

غير أنه على الرغم من كل العقبات السياسية التي أعترضت طريق التكامل الأوروبي في تلك الحقبة بسبب السياسة الديجولية تجاه الوحدة الأوروبية، الا ان التكامل الأوروبي لم يتوقف، بل على العكس استطاعت الجماعة الاقتصادية الأوروبية أن تستمر في تحقيق أهدافها التي حددتها معاهدة روما لها(٦)، وذلك عندما نجحت على الصعيد المؤسسي في إنشاء صندوق اجتماعي أوروبي تنفيذا لما نصت عليه المعاهدة، والذي كان مهمته تتلخص في المساعدة على رفع مستويات معيشة العمال وتحسين فرص التوظيف، كذلك إنشاء بنك أستثمار أوروبي بهدف تعزيز النمو الاقتصادي(٧). ويجدر بالذكر أنه من أهم الخطوات على طريق تطور التكامل الأوروبي في تلك الفترة، كانت خطوة دمج مؤسسات الجماعات

=الاقتصادية الأوروبية. فقد فاجأ إعلان ديجول للفيتو الفرنسي،رئيس الوزراء البريطاني المحافظ – آنذاك – هارلود مكميلان. وكان أدوارد هيث، المكلف بالتفاوض من أجل إنضمام بلاده إلى الجماعة، قد أكد قبل ذلك بأيام، في إجتماع لمجلس الوزراء البريطاني، بأن كل الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية الأوروبية (تحاول جديا التوصل إلى إتفاق تقبل به بريطانيا). ورأى مكميلان أن الرئيس الفرنسي تصرف بهذه الطريقة، لا لأنه مقتنع بأن المفاوضات فشلت، بل لأنه أدرك أنها على وشك النجاح وأن هذا الأمر لايناسب هدف الجنرال ديجول بإقامة شراكة فرنسية– ألمانية تسود أوروبا بعيدا عن أي تأثير أنجلوسكسوني، وأدان في ملاحظاته (ضعف إرادة الدول الأعضاء الأخرى التي خضعت شيئا فشيئا لديجول). أما هيث فقد تحدث عن تخريب وأتهم وزير الخارجية الفرنسي كوف دي مورفيل، بأنه نقل للأعضاء الآخرين في الجماعة (ان بريطانيا أتفقت مع الولايات المتحدة الأمريكية على تحويل أوروبا إلى سوق للتبادل الحر الأنجلوسكسوني). أنظر: سلام العبودي،المصدر السابق .

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٧ . وأنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٥٤.

2 – يقصد به المواقف البريطانية التي ذكرت من قبل والرافضة للإتجاه الفدرالي في أثناء تأسيس كل من منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي عام ١٩٤٨، ومجلس أوروبا عام ١٩٤٨، كذلك رفضها الدخول في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١ وخروجها من لجنة سباك الخاصة بدراسة تحقيق السوق المشتركة عام ١٩٥٥ ، ومنافستها السوق الأوروبية المشتركة عن طريق تأسيس المنظمة الأوروبية للتجارة الحرة EFTA عام ١٩٦٠.

3 – د.اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية،المصدر السابق،ص٤٩٢.

4 – أسامة المجذوب،المصدر السابق،ص٥٨. و أنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٥٤.وكذلك د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٧.

5 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٧. جورج بومبيدو: ديجولي بارز، تقلد مقاليد الرئاسة الفرنسية عام ١٩٦٩، بعد إستقالة ديجول عن السلطة، أتخذ من شعار (التغير من خلال الاستمرارية) نهجا له، فتحسنت العلاقات مع الإدارة الأمريكية، وأظهر تقبلا للعضوية البريطانية في الجماعة الاقتصادية الأوروبية، كما أيد جهود الوحدة الاقتصادية والنقدية كوسيلة لدعم الجماعة الأوروبية في إطار كونفدرالي، وإن ظل مخلصا للمبادئ الديجولية بوحدة الصف حتى خروجه من السلطة عام ١٩٧٤ بدخول فاليري جيسكار ديستان إلى سدة الرئاسة، الرجل الذي كان الأكثر الأوروبية والأطلنطية عن سلفه. أنظر: د.درية شفيق بسيوني،المصدر السابق،ص٧٢.

6 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٥٥.

7 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٩.

الأوروبية الثلاث (الجماعة الاقتصادية الأوروبية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، والجماعة الأوروبية للفحم والصلب)،التي لم تتوحد قبل هذا الموعد، بموجب اتفاقية الدمج **Merger Treaty** الموقعة في نيسان ١٩٦٥[1]، حيث أطلق على التجمع الثلاثي اسم (**الجماعات الأوروبية**)، وتولت بموجبها المفوضية الأوروبية صلاحيات كل من السلطة العليا للجماعة الأوروبية للفحم والصلب ومفوضية كل من جماعتي روما، وأصبح للجماعات الثلاث مجلس وزاري واحد بالإضافة إلى برلمان أوروبي ومحكمة عدل واحدة. وبدء نفاذ المعاهدة في تموز عام ١٩٦٧، لكن مع ذلك ظلت كل جماعة قائمة بذاتها، لذلك كانت الأجهزة المدمجة تمارس السلطات الخاصة بها على وفق كل معاهدة على حدة[2]، وعليه يمكن القول أنه بحلول عام ١٩٦٧ أصبحت أجهزة الجماعات الثلاث تتمثل في: المفوضية، ومجلس الوزراء، والجمعية البرلمانية، وجهاز قضائي واحد للجماعات الثلاث.

وعلى صعيد الأهداف الاقتصادية، تجاوزت الجماعة الاقتصادية الأوروبية إقامة منطقة تجارة حرة، إلى إقامة اتحاد جمركي، وذلك في تموز ١٩٦٨ قبل الموعد المقرر له بثمانية عشر شهرا كاملة[3]، ونجحت في تنسيق بعض السياسات، وشملت السياسات المشتركة عدة قطاعات كالزراعة والنقل والجوانب الاجتماعية[4].

وتأسيسا على ماجاء أعلاه فإنه يمكن القول أنه على عكس مماحدث بالنسبة إلى مشروعات الوحدة السياسية والدفاعية التي تعثرت، سارت مشروعات الوحدة الاقتصادية، على الرغم من كل العقبات، على وفق الخطط المرسومة لها، وبدأت تحقق فوائد وإنجازات أعظم وأسرع مما كان متوقعا ودخل الاتحاد الجمركي بالفعل، كما سبقت الإشارة إليها، حيز التنفيذ بفترة غير قصيرة قبل الموعد المقرر له [5].

٣-١-٣ معاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦

برحيل ديجول عن السلطة عام ١٩٦٩، أصبح الطريق أمام حركة التكامل الأوروبي مفتوحا لتحديد وجهتها وضبط سرعة وإيقاع حركتها، وأصبح محتما عليها أن تحدد موقفها بوضوح من مسألتين مصيريتين وهما: أولا، **التوسع الأفقي**، أي إنضمام أعضاء جدد للجماعة، وثانيا، **التوسع العمودي**، أي إخضاع مجالات اقتصادية أخرى وغيرها من المجالات لعملية التكامل[6]، لذلك قام رؤساء الدول الست الأعضاء في الجماعات الثلاث بعقد مؤتمر قمة في ١ كانون الأول عام ١٩٦٩ في لاهاي، الذي يعد دفعة جديدة لمسيرة التكامل الأوروبي، لبحث تلك القضايا المصيرية ومناقشة إمكانية التوجه نحو التعاون السياسي الأوروبي[7].

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٢. وأنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٥٥. جدير بالذكر –كما سبقت الاشارة اليه – أنه بعد إبرام معاهدة روما مباشرة تم توحيد كل من برلمان ومحكمة العدل للجماعات الثلاث في برلمان ومحكمة العدل واحدة، بيد أنه بقيت مؤسسات أخرى للجماعات الثلاث، مثل مجلس الوزراء والمفوضية الأوروبية، منفصلة عن بعضها البعض إلى أن تم توحيدها في معاهدة الدمج.

2 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٠.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٢.

4 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٠.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٣.

6 – نفس المصدر أعلاه،ص١٥٢-١٥٣.

7 – سلام العبودي، الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل، ح ٣، جريدة التآخي، العدد ٤٦٧١ بتأريخ ٢٠٠٦/١/٢١، بغداد.

على صعيد التوسع الأفقي، كانت على الدول المؤسسة أن تحدد إذا كانت ستبقى مجرد ناد مغلق العضوية أم نواة لوحدة أوروبية أشمل[1]، لأنه لم يكن بوسع التكامل الأوروبي أن يمضي قدما دون أن تحسم المشكلة الخاصة بتوسيع الإطار الجغرافي لنشاطها وعضويتها[2]، لذلك ناقشت الدول الأعضاء هذا الأمر في قمة لاهاي وقررت لمصلحة التوسع وفتح باب المفاوضات فيما يتعلق بدخول أعضاء جدد، وتم ذلك بموافقة فرنسا بقيادة جورج بومبيدو، وعليه بدأت، بالفعل، المفاوضات بين الجماعة وكل من بريطانيا وإيرلندا والدانمارك والنرويج، وتم التوصل إلى الاتفاق والتوقيع على معاهدة الإنضمام في بروكسل في كانون الثاني عام ١٩٧٢، الا أن الشعب النرويجي رفض التصديق على معاهدة الإنضمام بموجب الاستفتاء الذي تم فيها لهذا الغرض[3]، وبذلك أصبحت الدول الأعضاء في الجماعات الأوروبية تسع دول.

وفي الواقع كانت الاسباب الدافعة وراء الإنضمام متعددة ومختلفة، وقد أوضحنا آنفا أسباب إنضمام بريطانيا إلى مسيرة الوحدة الأوروبية، التي تتلخص في خشيتها من العزلة بالنسبة لباقي الدول الأوروبية وفشل منطقة التجارة الحرة مقارنة بالجماعات الأوروبية وبهدف وصولها إلى الأسواق الأوروبية وغيرها، بينما كان السبب وراء إنضمام إيرلندا أنها وجدت في السوق المشتركة مجالا للتخلص من إنحصار صادراتها من المنتجات الزراعية في بريطانيا، كما وجدت فيه مجالا لكسب سوق واسعة لمنتجاتها الصناعية يمكنها من تعزيز قدرتها التنافسية وتوسيع نطاق تجارتها الخارجية، ومن جهة أخرى مثلت الصناديق الاجتماعية للجماعة مصدرا هاما لتدعيم اقتصادها، أما الدانمارك، فهي تشجعت بإنضمام بريطانيا التي كانت سوقا هاما لها، ووجدت في الجماعة سوقا واسعة لفائض إنتاجها الزراعي الذي كان يعادل ضعف استهلاكها المحلي، كما أنها رأت في الجماعة سندا قويا لتمكينها من النهوض بقطاعها الصناعي على المدى البعيد، وهي مكاسب كانت تفوق ماقد يعرض سيادتهم الوطنية من انتقاص[4].

لم تتوقف التوسع الأفقي عند هذا الحد، فقدمت بلدان أوروبية أخرى بطلبات الإنضمام، وفي هذا السياق، قدمت اليونان بطلب لإنضمامها في عام ١٩٧٥، حيث أصبحت اليونان عضوا في كانون الثاني من عام ١٩٨١[5]، وبعد تغيير نظام الحكم في كل من إسبانيا والبرتغال من الديكتاتورية والعسكرية إلى الديمقراطية، أصبح الوقت مناسبا لتقديمهما الطلب للإنضمام للجماعات الأوروبية في عام ١٩٧٧، حيث تمت الموافقة على الإنضمام وأصبح البرتغال العضو ١١ وإسبانيا العضو ١٢[6].

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٣.

2 – د.اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية،المصدر السابق،ص٤٩٤.

3 – د.بشارة خضر،المصدر السابق،ص١٥٠.

4 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٠-١٣١.

5 – د.بشارة خضر،المصدر السابق،ص١٥٠.

6 – د.عبدالكريم علوان ،المصدر السابق،ص١٩٤. جدير بالذكر ان اليونان كانت تحت حكم شبه ديمقراطي حتى عام ١٩٦٧، حيث تعرضت لحكم عسكري حتى عام ١٩٧٤ . أما أسبانيا والبرتغال فقد كانتا تحت حكم دكتاتوري حتى زوال الدكتاتورية عن البرتغال بثورة في نيسان عام ١٩٧٤، كما زالت الدكتاتورية عن أسبانيا بموت الدكتاتور فرانكو في تشرين الثاني عام ١٩٧٥ . أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٤. يذكر بأن أنظار الأسبان أتجهت إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية منذ اعلان اتفاقية روما عام ١٩٥٧، وتقدمت بأول طلب رسمي للإنضمام إلى الجماعة في عام ١٩٦٢، الا أن الطلب الحاسم لفتح مفاوضات بين الجماعة وأسبانيا جاء بعد انتهاء الديكتاتورية وعودة الديموقراطية اليها. أنظر: عزيز الدفاعي،السوق الأوروبية المشتركة ،ط١،دار الشؤون الثقافية العامة،بغداد،١٩٩٠،ص٤٩.

يذكر بأن دوافع إنضمام تلك الدول إلى الجماعات الثلاث تتلخص في أنها، بالنسبة لليونان كانت هي تدعيم ديمقراطيتها الجديدة، و تأكيد اندماجها في أوروبا، بالإضافة لتحسين قدراتها الصناعية والزراعية، أما إسبانيا فقد ظلت معزولة عن أوروبا في ظل الحكم الديكتاتوري، لذلك فإن العضوية في الجماعة كانت تعني عودتها للتفاعل مع أوروبا[1]، ووسيلة لتقوية ديمقراطيتها الهشة –آنذاك– [2]، كما كانت لإسبانيا دوافع اقتصادية مثل تطوير قطاعها الزراعي الكبير والحصول على المعونات للتنمية. وكانت دوافع البرتغال للعضوية في الجماعة مشابهة لإسبانيا، التي كانت تتركز في التأكيد على تفاعلها مع دول أوروبا الغربية سياسيا واقتصاديا والحصول على معونات من الجماعة[3]، وعليه بدأ إنضمام تلك الدول، بالدرجة الأولى، كأنه تعبير عن الرغبة في تقليص المسافة التي تفصل أوروبا المتوسطة عن أوروبا الشمالية[4].

يلاحظ مما تقدم، أنه إذا كانت موجة التوسع الأولى قد عكست قضايا ذات طبيعة اقتصادية في المقام الأول، بسبب أرتباط بريطانيا وإيرلندا والدانمارك بمنطقة التجارة الحرة، فأن موجة التوسع الثانية في الثمانينيات، عكست قضايا ذات طبيعة سياسية في المقام الأول، بسبب حداثة عهد الديمقراطية في كل من اليونان والبرتغال واسبانيا[5].

أما على صعيد التوسع العمودي، فقد شهدت الجماعة في السبعينيات والثمانينيات عدة تطورات مهمة، ففي بداية السبعينيات تحت إقامة آلية للتعاون في مجال السياسة الخارجية[6] من خلال النظام المعروف بـ(التعاون السياسي الأوروبي-European Political Co-operation – EPC) الذي بدأ في عام ١٩٧٠، لكن خارجا عن نطاق معاهدات الجماعة، وكمنبر للتشاور والتنسيق بين حكومات الدول الأعضاء حول شؤون السياسة الخارجية، لذلك بقي العمل فيه بيد مجلس وزراء الخارجية، بينما كان للمفوضية والبرلمان دور غير مباشر. وساعد هذا التعاون على بناء سياسة خارجية منسقة – وليست موحدة– بين الدول الأعضاء في الجماعة[7].

نتيجة للتوسع الأفقي الأول، عقد مؤتمر قمة في تشرين الأول عام ١٩٧٢ لبحث دعم و تطوير الجماعة، وصدر إعلان عن القمة كان بمثابة وثيقة شاملة حددت أهداف ووسائل التعاون بين الدول الأعضاء في الجماعة، لاسيما في المجالات التجارية والاقتصادية، أما بخصوص مشروع الوحدة السياسية، فإن الوثيقة أكدت على عزم الدول المشاركة على تحويل العلاقات التي تربط بعضها ببعض إلى وحدة أوروبية شاملة قبل نهاية عقد السبيعينيات، لذلك طلبت من المؤسسات التابعة للجماعة

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٧–٢٨.

2 – عزيز الدفاعي،المصدر السابق،ص٨٤.

3 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٧–٢٨.

4 – د.بشارة خضير،المصدر السابق،ص١٥٠–١٥١.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٥.

6 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٨ . ويلاحظ أنه منذ إخفاق مشروع ديجول للاتحاد السياسي، ظل هذا الموضوع مؤجلا حتى إجتماع رؤساء الدول والحكومات للدول الست المؤسسة للجماعات الثلاث في ١ كانون الأول عام ١٩٦٩ في لاهاي، حيث اتفقوا على تفويض وزراء الخارجية بداية كأفضل السبل لتحقيق التقدم في موضوع التوحيد السياسي في ظل ظروف توسيع السوق، وبالفعل فقد أعد وزراء الخارجية تقريرا حول الموضوع تمت مناقشته والتصديق عليه في إجتماع رؤساء الدول والحكومات الست بيروكسل في ٢٧ تشرين الأول ١٩٧٠ ، الذي عكس بشكل كبير التوجه نحو التقدم في عمل المجموعة وأن يدرك الأوروبيين مسؤولياتهم المشتركة بشكل أكبر. د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٥٧.

7 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٤.

إعداد التقارير الخاصة بخطوات الوحدة السياسية، حتى يتسنى بحثها وإقرارها من قبل مؤتمرات القمة الأوروبية التالية(1)، لكن اختلاف رؤية الدول الأوروبية بهذا الشأن أدى إلى الحيلولة دون تحقيق تطور جدي في هذا المجال، فبينما حبذت ألمانيا التوجه لاستكمال التكامل النقدي والاقتصادي والتحرك نحو التكامل السياسي معتمدة على تفوقها الصناعي، لم تكن بريطانيا متحمسة للوحدة السياسية وأيدتها فرنسا في ذلك(2)، ومن جهة أخرى ذهب أعضاء المؤتمر إلى ضرورة دعم البرلمان الأوروبي وتقوية سلطاته بإعتباره وسيلة الربط بين شعوب الدول الأعضاء ويضم الممثلين عن الشعوب الأوروبية(3)، وعليه أصدر المجلس الأوروبي في أيلول ١٩٧٦ قرارا بانتخاب البرلمان الأوروبي بوساطة الشعوب الأوروبية بالإقتراع المباشر(4)، وذلك بهدف تعزيز دوره في مجالات التشريع والمراقبة، وهو ماتم بالفعل اعتبارا من عام ١٩٧٩، كما سنرى فيما بعد، عند تطرقنا للبرلمان الأوروبي.

من جهة أخرى اتخذت قمة باريس في عام ١٩٧٤ بناء على مبادرة كل من فرنسا وألمانيا، قرارا بعقد القمة الأوروبية بصفة دورية ومنتظمة(5)، وعليه ظهرت مؤتمرات (القمة الأوروبية) التي أصبحت أساسا لظهور مؤسسة أوروبية جديدة ضمن نطاق حركة التكامل الأوروبي وأطلق عليها أسم (المجلس الأوروبي) فيما بعد، الذي لم يكن ضمن بنود معاهدة روما(6)، وأصبحت مؤسسة رسمية عندما نصت عليها معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦. وفي سياق إنشاء المؤسسات الجديدة، أنشأت الجماعة صندوقا للتنمية الإقليمية في عام ١٩٧٥ اهتماما منها بالسياسة الإقليمية، وبهدف تقليص الفروق بين المناطق المختلفة وتحسين أوضاع الأقاليم الأقل نموا. وأطلق البرلمان الأوروبي أسم (الجماعة الأوروبية) على الجماعات الأوروبية الثلاث في شباط عام ١٩٧٨، الأمر الذي أكدته معاهدة ماستريخت فيما بعد(7).

وفي مجال تطور التكامل الاقتصادي، وبهدف تحقيق السوق الموحدة، بما يعنيه ذلك من تحرير حركة انتقال الأشخاص وعناصر الانتاج، قرر مؤتمر قمة لاهاي في عام ١٩٦٩، إعداد مشروع وحدة اقتصادية ونقدية، وتكونت لجنة خاصة بأسم (لجنة فيرنر) لبحث هذا الموضوع، والتي قدرت إمكان التوصل إلى اتحاد نقدي واقتصادي في أوائل الثمانينات، لكن حال دون ذلك اضطراب النظام النقدي العالمي في أوائل السبعينيات، الذي أدى بالدول الصناعية إلى الأخذ بنظام أسعار الصرف المركزي وسياسة الحماية الاقتصادية(8)، وفي نيسان عام ١٩٧٠ تم الاتفاق بين الدول الأعضاء، بهدف تحقيق التمويل التدريجي لمؤسسات الجماعة بوساطة مصادر خاصة – دون الاعتماد على مشاركة الدول–(9)، التي كانت من أهمهاالضرائب المباشرة أو الرسوم على الواردات، بمعنى تمكين المؤسسات التنفيذية في نظام الجماعة الأوروبية سلطة فرض وتحصيل الضرائب مباشرة دون وساطة الدول الأعضاء(10).

1 – د.اسماعيل صبري مقلد، الاستراتيجية والسياسة الدولية،المصدر السابق،ص٥٢٧.
2 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٣.
3 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٥٣.
4 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٥.
5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩١–١٩٢.
6 – جمال الشلبي،المصدر السابق،ص١٣٦.
7 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٥.
8 – نفس المصدر أعلاه،ص١٤١ ومابعدها.
9 – سلام العبودي، الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل،ح ٣،المصدر السابق.
10 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦٠.

ومن جهة أخرى بدأ العمل بـ(النظام النقدي الأوروبي – European Monetary System -EMS) اعتبارا من آذار عام ١٩٧٩بهدف تحقيق الاستقرار المالي بين الدول الأعضاء بما يهيء أساسا أفضل للنمو الاقتصادي[1]، وأصبح أساسا لإصدار عملة أوروبية موحدة وإنشاء البنك المركزي الأوروبي فيما بعد.

يلاحظ مما سبق أن وتيرة التكامل الاقتصادي، مع كل المشاكل والمعوقات، كانت أكثر سرعة مقارنة بوتيرة التكامل السياسي، لذلك بدأ الفرق واضحا بينهما في نهاية السبعينيات، وهذه المفارقة دفعت بالبرلمان الأوروبي إلى اتخاذ قرار بالأغلبية للمطالبة بإبرام معاهدة أوروبية جديدة عرفت (بمشروع سبينيللي)، والذي أقره البرلمان الأوروبي في تموز ١٩٨٢، بهدف التوفيق بين نهجين مختلفين في التكامل الاقتصادي والتكامل السياسي، والذي كان استخدامهما معا يؤدي إلى نتائج متضاربة أحيانا وهما: النهج التعاوني في مسار التكامل السياسي، والنهج الاندماجي في مسار التكامل الاقتصادي، وعلى الرغم من أن هذا المشروع لم يحظَ بحماس الدول الأعضاء، الا أنه لفت الانتباه إلى قضايا جوهرية تعين التعامل معها بجدية أكبر في المستقبل[2] ومن أهمها إعادة النظر في معاهدة روما في ضوء التغيرات العميقة التي طرأت على الجماعة والبيئة المحاطة بها.

لذلك وعلى الرغم من النجاح الذي حققته الجماعة الأوروبية في إنشاء الاتحاد الجمركي وتحقيق الإنتعاش الاقتصادي للدول الأعضاء، الذي نتج عنه نمو اقتصادي متسارع استمر حتى عام ١٩٧٣[3]، وعلى الرغم من أن ايجاد اقتصاد أوروبي مشترك على أساس السوق الموحدة، كان أحد أهداف معاهدة روما، الا أن هدف السوق الموحدة لم يتحقق حتى بعد مرور أكثر من ربع قرن على تلك الاتفاقية[4]، وكان ذلك يرجع إلى العقبات والمشاكل الكبرى التي واجهتها الجماعة الاقتصادية الأوروبية، حيث جاءت بعضها من خارج الجماعة، نتيجة لانهيار نظام النقد العالمي المستند إلى إتفاقية (بريتون وودز)، التي تم التوصل إليها بالولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٤٤[5]، و(أزمة الطاقة)[6]، وسَبق اليابان

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٢٨.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦١.

3 – د.خالد سعد زغلول حلمي،النظام القانوني للاتحاد النقدي الأوروبي،مجلة الحقوق،العدد الثالث لسنة٢٠٠٠،جامعة الكويت،الكويت،ص٦٥.

4 – راجية أبراهيم صدقي،الجماعة الأوروبية: مشروع أوروبا ١٩٩٢،مجلة السياسة الدولية،العدد٩٩،كانون الثاني ١٩٩٠،القاهرة،ص١٠٢.

5 – قام النظام النقدي الدولي، بعد الحرب العالمية الثانية حتى آب ١٩٧١، استنادا إلى ما تم التوصل اليه في بريتون وودز بالولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٤٤، حيث أرسى نظام ثبات أسعار الصرف، وقاعدة صرف الدولار بالذهب. وقد لعب الدولار الأمريكي، بعد الحرب، الدور الأساسي في النظام النقدي الدولي، بسبب عناصر القوة الاقتصادية والسياسية والعسكرية للولايات المتحدة. لكن واجه النظام النقدي الدولي مشكلة النقص في السيولة الدولية، بسبب تصاعد التزامات الولايات المتحدة وانخفاض احتياطاتها من الذهب النقدي، إضافة إلى أن بقاء هذا النظام كان يعطي بعض المزايا للاتحاد السوفيتي، الأمر الذي لم تكن الولايات المتحدة تريده. لذلك اتجهت الولايات المتحدة الأمريكية إلى التضخم النقدي لمواجهة مشاكلها الاقتصادية بصرف النظر عما يترتب على ذلك من آثار على الأقتصاد العالمي، الذي بدأ يتأثر من جراء ذلك، وعليه انهار نظام بريتون وودز، مخلفة وراءه أزمة أقتصادية عالمية كبيرة. أنظر: د.منير الحمش،مسيرة الأقتصاد العالمي في القرن العشرين،ط١،دار الأهالي للطباعة و النشر،دمشق،٢٠٠١،ص٧٤ ومابعدها. ويمكن الالمام بأبعاد الأزمة الاقتصادية على اقتصاد الجماعة الأوروبية منذ منتصف السبعينات بالنظر إلى الحقائق التالية: أ– تباطؤ معدل النمو الخاص للناتج القومي الأوروبي وعجزه من اللحاق بمعدلات النمو في اليابان أو الولايات المتحدة الأمريكية. ب– تفشي البطالة في أوروبا. ج– تناقص نصيب الجماعة الأوروبية في السوق الدولية بالنسبة للقطاعات الرئيسة سريعة النمو ورفيعة المستوى تكنولوجيا، مثل السيارات والسلع الكهربائية. للإطلاع على المزيد أنظر: راجية أبراهيم الصدقي،المصدر السابق،ص١٠٢.وكذلك أسامة المجذوب،المصدر السابق،ص٦٢.

والولايات المتحدة الأمريكية في إستيعاب نتائج الثورة التكنولوجية[2]، وجاءت بعضها الآخر نتيجة توسع الجماعة ذاتها، ولجوء الدول الأعضاء، بسبب الأزمة الاقتصادية العالمية، إلى الإلتفاف حول قرارات الجماعة الأوروبية باللجوء إلى السياسات الاقتصادية الحمائية مثل الدعم والضرائب المحلية والقيود الفنية والحواجز غير الجمركية[3] ، لتحقيق مزايا اقتصادية على حساب الدول الأعضاء الأخرى في الجماعة. وبما أنه كان متوقعا لدى الجماعة الأوروبية انه يمكن التغلب على هذه العقبات والمشكلات من خلال سياسة تدريجية تستهدف تحقيق التكامل الاقتصادي والسياسي بين الدول الأعضاء، من خلال أجهزة الجماعة ومؤسساتها، لكن مع منتصف الثمانينيات بات واضحا أن مثل هذا المنهج لن يقود إلى تحقيق أهداف الجماعة[4].

نتيجة لما تقدم تصاعدت الأصوات داخل الجماعة مطالبة بإزالة الحواجز الوطنية لتحقيق الحرية الكاملة لحركة المنتجات وعوامل الانتاج[5]، وذلك لأن الدول الأوروبية رأت، بأنه من غير الممكن الخروج من الأزمة وحل مشاكلها الاقتصادية في ظل هذا التفكك في الاقتصاديات الأوروبية، وأدركت بأنه مالم تتمكن من الاستغلال الأمثل والأعظم لمواردها الاقتصادية من جراء تحقيق سوق موحدة واسعة، فإن

---

1 – بلغ سعر برميل النفط في الولايات المتحدة الأمريكية في بداية القرن العشرين حوالي١,٢ دولار وفي عام ١٩٧٠ كان سعره ١,٦٩ دولار ، الأمر الذي يمثل ثباتا غير معروف في أسعار المواد الأولية، وقد ساعد على ذلك قوة الاحتكارات البترولية التي سيطرت سيطرة شبه تامة على مصادر البترول خارج الولايات المتحدة، وخاصة في الشرق الأوسط، وكانت ذلك في مصلحة الدول المستهلكة للنفط وخسارة للدول المصدرة للنفط. وعندما قامت حرب أكتوبر عام ١٩٧٣، تغيرت الأوضاع رأسا على عقب، وأستعادت الدول المصدرة قوتها على تحديد أسعار النفط وتحولت سوق النفط بين ليلة وضحاها إلى سوق بائعين بعد أن ظلت دهرا في أيدي الشركات الأجنبية المشترية له. وأرتفعت أسعار النفط في الأسواق إلى أكثر من ٢٠ دولار لبرميل واحد، وأجتمعت دول الأوبك في طهران وقررت تثبيت أسعار النفط في ١١,٦٥ دولار للبرميل. وأطلق العالم على هذه الأزمة بـ(الصدمة النفطية الأولى) . وفي عام ١٩٧٩ ومع اندلاع الثورة الأيرانية جاءت (الصدمة النفطية الثانية)، وأستمرت هذه المرة إلى عام ١٩٨٦. وقد ترتب على أزمة النفط ظواهر جديدة، أثرت في الاقتصاد الدولي، أهمها كان ارتفاع تكلفة الطاقة وفاتورة واردات الدول الصناعية من ناحية، وزيادة الفوائض المالية لدى الدول المصدرة، الأمر الذي أدى إلى تغير هيكل موازين المدفوعات لدول العالم لمصلحة الدول المصدرة مقابل عجز شديد لدى الدول الصناعية، التي هي المستوردة الأساسية للنفط، وأستمر فترة غير قصيرة. للإطلاع على المزيد أنظر: د.حازم الببلاوي،المصدر السابق،ص٩٣ ومابعدها . كذلك د.منيرالحمش،المصدر السابق،ص٧٦ ومابعدها.

2 – اكتشفت البشرية الزراعة، منذ مايقارب عشرة آلاف سنة، فكانت هذه الثورة الاقتصادية الأولى، التي غيرت في طبيعة الحضارة، وقامت الثورة الصناعية، التي هي الثورة الاقتصادية الثانية، في منتصف القرن الثامن عشر، وترتبت عليها تغيرات سياسية وإجتماعية واقتصادية عميقة. وأنتقلت البشرية من عصر الثورة الصناعية إلى عصر الثورة العلمية والتكنولوجية، وفيها أصبح العلم هو القوة الانتاجية الأولى في تحديد سيطرة الانسان على الطبيعة، وعليه تقوم الثورة التكنولوجية على العلم والبحث العلمي. وقد أحدثت الثورة التكنولوجية تطورها الحاسم في سبعينات القرن العشرين، فأقامت اقتصادا تكنولوجيا للمعلومات، معتمدا على الحاسبات والعقول الألكترونية، ارتبطت بالعمال الأوتوماتية، وتتمثل هذه الثورة من خلال ثلاث ثورات هي التي تعيد تشكيل الحياة في أرجاء العالم، وهي: أولا، ثورة تكنولوجيا المعلومات ، وثانيا،ثورة التكنولوجيا الحيوية، وثالثا ، ثورة تكنولوجيا المواد. ويمكن القول ان أهم النتائج الاقتصادية للثورة التكنولوجية تتلخص في التحسين المستمر في الأتوماتيكية، أي أن كل وسائل الإنتاج سوف تحل محلها بإضطراد بوسائل إنتاج الكترونية ومبرمجة بالكومبيوتر، مما يعني ازدياد القوة التنافسية للسلع المصنعة في الأسواق . للإطلاع على المزيد أنظر: د.فؤاد مرسي،الرأسمالية تجدد نفسها،سلسلة عالم المعرفة: (١٤٧)،المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب،الكويت،١٩٩٠،ص١٩ ومابعدها، كذلك د.منيرالحمش،المصدر السابق،ص١١٠ ومابعدها.

3 – يقصد بها تباين المواصفات الفنية والتقنية الوطنية لدى كل دولة على حدة، وأختلاف النظم والمعايير الصحية والقواعد والاجراءات الخاصة لحماية البيئة ومراقبة الجودة والمعاملة الضريبية. أنظر: راجية إبراهيم صدقي،المصدر السابق،ص١٠٢.

4 – د.خالد سعد زغلول حلمي،المصدر السابق،ص٦٥-٦٦.

5 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي ،المصدر السابق،ص١٤٦.

الجماعة سوف تستمر في فقدان موقعها وأسواقها لصالح منافسها الرئيسين: الولايات المتحدة الأمريكية، واليابان[1].

وعليه طالب البرلمان الأوروبي خلال عام ١٩٨٤، بهدف المضي نحو وحدة أوروبية، بتعديل معاهدة روما، وتحقيق المزيد من صفة مافوق الوطنية على عملية اتخاذ القرارات في الجماعة وتمكينها من الاستقلال بمواردها[2]، وفي هذا السياق، أنشأ المجلس الأوروبي في إجتماعه في حزيران عام ١٩٨٤ لجنة بأسم Dodge Committee للإصلاحات المؤسسية[3]، وكانت تشبه من حيث عملها بلجنة سباك التي وضعت الحجر الأساسي لمعاهدة روما، وقد ضمت ممثلين عن رؤساء الدول والحكومات، وكان واجبها تقديم إقتراحات خاصة بتحسين التكامل الأوروبي بما يساعد التقدم نحو الوحدة الأوروبية[4].

وقرر المجلس الأوروبي في اجتماعه في آذار عام ١٩٨٥، إعطاء الأولوية لإنشاء السوق الموحدة بنهاية عام ١٩٩٢، وطلب من المفوضية الأوروبية وضع خطة مفصلة ذات جدولة واضحة تعرض عليه فيما بعد[5]، وعليه قامت المفوضية بوضع برنامج متكامل وقابل للتنفيذ، الذي كان يتضمن ثلاث مئة إجراء من أجل إزالة الحواجز القائمة أمام تحقيق سوق أوروبية موحدة خلال فترة تنتهي في ٣١ كانون الأول عام ١٩٩٢ وقدمته في (الكتاب الأبيض) إلى المجلس الأوروبي[6]، الذي أقره بدوره في حزيران عام ١٩٨٥، كما أقر تقرير لجنة Dodge الذي تضمن عقد مؤتمر حكومي لدراسة تعديلات المعاهدات المنشئة، ثم أقر في لوكسمبورج في كانون الأول عام ١٩٨٥ معاهدة (القانون الأوروبي الموحد Single European Act) وتم التوقيع عليها في لوكسمبورج ولاهاي في ١٧-٢٧ شباط ١٩٨٦، متضمنا جدولا لتطبيق ٢٧٠ إجراء لإقامة سوق موحدة، وبدأ نفاذها في تموز عام ١٩٨٧، ليجري بموجبها استكمال السوق الموحدة في ١ كانون الثاني عام ١٩٩٣، الذي جاءت تسميته -آنذاك- بمشروع إقامة أوروبا ١٩٩٢[7].

في الحقيقة تعد معاهدة القانون الأوروبي الموحد كالحجر الأساسي في صرح الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٢ ويعد أول تعديل رئيسي لمعاهدة روما[8]. وأعترفت المعاهدة الجديدة بشكل رسمي بـ (المجلس الأوروبي) لأول مرة من خلال معاهدة بين دول الجماعة[9] وتوسعت في نطاق التصويت بالأغلبية في مجلس الوزراء، لاسيما في مجال استكمال السوق الموحدة، وأعطى للبرلمان الأوروبي، عن طريق استحداث (إجراء التعاون Cooperation Procedure)، كما سنفصله فيما بعد، سلطات

---

1 – راجية إبراهيم صدقي،المصدر السابق،ص١٠٢-١٠٣.

2 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٦.

3 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥.

4 – د.عبدالكريم علوان،المصدر السابق،ص١٩١.

5 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦.وأسامة المجذوب،المصدر السابق،ص٦١.

6 – د.خالد سعد زغلول حلمي،المصدر السابق،ص٦٦. وأنظر: راجية إبراهيم صدقي،المصدر السابق،ص١٠٣.

7 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٦. يذكر بهذا الخصوص أن الجماعة الأوروبية كما وصفها (أبراهار دزاين) حققت في عقدين من الزمان ما أنجزته الولايات المتحدة الأمريكية خلال قرنين فيما يخص التطبيق الكامل للبند الخاص بالتجارة بين الولايات المتحدة في الدستور الأمريكي الفدرالي.أنظر: د.خالد سعد زغلول حلمي،المصدر السابق،ص٦٧-٦٨..

8 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٣٤. وأنظر: غسان العزي،سياسة القوة: مستقبل النظام الدولي والقوى العظمى،ط١،مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق،بيروت،٢٠٠٠،ص٢٣٨.

9 – د.وائل أحمد علام،البرلمان الأوروبي،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٩٨،ص١٢.

وصلاحيات أوسع من خلال إعادة العرض عليه، ومنحه أيضا سلطة الموافقة أو الإعتراض على الاتفاقيات وقبول الأعضاء الجدد في الجماعة، كذلك وسع القانون الأوروبي الموحد مجالات عمل الجماعة بحيث تشمل البيئة، والتكنولوجيا، وظروف العمل، ووضع عملة موحدة وجعلها من أهداف الجماعة. وأعطى النظام النقدي الأوروبي أساسا رسميا، وتناول ضرورة التعاون في مجال السياسة الخارجية للدول الأعضاء[1]. وقرر إنشاء المحكمة الإبتدائية لتخفيف العبء عن محكمة العدل الأوروبية[2]. وأستمر العمل بعد ذلك نحو تحقيق سوق اقتصادية موحدة لتصبح حقيقة واقعة[3].

وجدير بالذكر صدرت جوازات السفر الأوروبية الأولى في بداية عام ١٩٨٥ تأكيدا لمواطنة أوروبية تسير جنبا إلى جنب مع الانتماءات الوطنية، بإنتظار أن تتخطاها ثم تعلو عليها[4].

يلاحظ مما سبق أن معاهدة القانون الأوروبي الموحد رجحت كفة البعد الاقتصادي على البعد السياسي، مرة أخرى، في عملية التكامل الأوروبي، الا أنها حاولت أن تتقدم خطوة إلى الأمام في مجال التكامل السياسي وذلك بتقنين آلية التعاون السياسي ومأسسته في الجماعة[5]، الأمر الذي يعد تطورا في مسيرة الوحدة السياسية الأوروبية.

٣-١-٤ معاهدة الاتحاد الأوروبي (ماستريخت) لعام ١٩٩٢ وتعديلاتها

تأثرت الجماعة الأوروبية بالتحولات العنيفة التي شهدها النظام الدولي مع بداية التسعينيات، فبدأت بلدان أوروبا الوسطى في عام ١٩٨٩ تخرج من تحت الهيمنة السوفيتية، ثم دول أوروبا الشرقية، وتوحدت ألمانيا في عام ١٩٩٠ وتفكك الاتحاد السوفيتي ذاته في عام ١٩٩١[6]، وعليه وجدت أوروبا ذاتها أمام خريطة جديدة لم يكن أحد يتوقع بروزها بهذه السرعة، ولم تكن الاحداث الجسام كلها إيجابية، فما لبثت الحروب الصغيرة والكبيرة ظهرت في أوروبا، لاسيما في منطقة البلقان، لذلك كانت على أوروبا أن تتحرك بسرعة، ليس فقط للتكيف مع تلك المتغيرات وإنما للمساهمة في صياغة مستقبل جديد للقارة وربما للعالم بأسره، لأنه في الوقت الذي كانت تستعد فيها للوحدة، بدأت أوروبا تحس بالخطر على وحدتها الوليدة وعلى تماسكها واستقرارها[7].

بنهاية الحرب الباردة ظهرت رؤيتان حول مستقبل التكامل الأوروبي: **الأولى**، كانت تصور الحرب الباردة كأنها فترة من الاستقرار مقحمة بين فترات الاضطراب التي سبقتها والتي ستليها، بمعنى رأت

---

1 – للإطلاع على المزيد حول ما جاء في معاهدة القانون الأوروبي الموحد أنظر: د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٤٦ ومابعدها. كذلك د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص١٢.

2 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص١٢.وأنظر: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٢٥.

3 – تنفيذا للقانون الأوروبي الموحد وضعت خطة بأسم خطة ديلور Delors Plan في فبراير عام ١٩٨٧، تبنى المجلس الأوروبي في حزيران عام ١٩٨٩، على الرغم من معارضة رئيسة الوزراء البريطانية وقتها مارجريت تاتشر، إقتراح ديلور القاضي بتحقيق اتحاد اقتصادي ونقدي UEM عبر ثلاث مراحل. وفي عام ١٩٩٠ تم التوقيع على معاهدة شنجن القاضية بالرفع التام لكل الحواجز الحدودية بين ألمانيا وفرنسا ولوكسمبورج وبلجيكا وهولندا، وفي العام ذاته دخل الاتحاد النقدي والاقتصادي UEM مرحلته الأولى عبر التحرير التام لحركات الرساميل في الساحة الأوروبية وتنسيق السياسات الاقتصادية بين الدول الأعضاء. أنظر: غسان العزي،المصدر السابق،ص٢٤٠.

4 – نفس المصدر أعلاه،ص٢٣٨.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦٢.

8 – Jon Pinder,op. cit.,p.19.

7 – د.حسن نافعة،أوروبا في مطلع قرن جديد، من كتاب آفاق التحولات الدولية المعاصرة،وليد عبدالحي وآخرون،ط١،دار الشروق و مؤسسة عبدالحميد شومان ،عمان،٢٠٠٢،ص٧٧-٧٨.

أن نهاية الحرب الباردة تعني العودة إلى الصراعات الوطنية والقومية التي كانت سائدة من قبل في أوروبا، أما الرؤية الثانية، فقد كانت تميل إلى وجهة نظر أكثر تفاؤلا، وكانت ترى أن السياسات التكاملية في الخمسين سنة السابقة على إنهيار الكتلة الشرقية قد بلغت قدرا من الحصانة يجعلها ذاتية التعزيز وقادرة على البقاء بعد الحرب الباردة، أي أنشأت هذه السياسات دينامية خاصة بها لن تسمح بتكرار النزعة القومية للإكتفاء الذاتي والشمولي اللتين شهدهما العصر السابق[١].

ربما لم يتوقع الكثيرون أن تأتي استجابة أوروبا الغربية لتلك التحديات على الصورة التي تمت بالفعل، فبدلا من أن تستولي المخاوف القديمة عليها وتدفعها للتقوقع على ذاتها، راحت تستحضر قوتها وتقرر المضي على طريق الوحدة بالمزيد من الوحدة والإنفتاح على الآخرين[٢].

أزاء هذه الظروف والمتغيرات الدولية رأى كل من فرنسا وألمانيا أنه يجب إستكمال البناء الأوروبي والسعي نحو توثيق التكامل السياسي للجماعة الأورروبية، لأن فرنسا، مرة أخرى، حاولت احتواء ألمانيا من خلال أوروبا الموحدة[٣]، ومن جهة أخرى كانت تسعى إلى إعادة احياء أوروبا، لأنها كانت تعدها كوسيلة لاستعادة عظمتها الغابرة بعد التدهور المضطرد لمركزية أوروبا في الشؤون الدولية بعد الحرب العالمية الثانية، لذلك رأت فرنسا ان قيام أوروبا حقيقية من الأطلسي حتى الأورال علاج لتلك الحالة المؤسفة، وعليه أكدت على المزيد من التكامل والوحدة[٤]، أما ألمانيا فحاولت موازنة توجه سياستها الخارجية نحو الشرق عن طريق دعم علاقاتها الغربية، التي قدمت لها أربعة عقود من السلام والرخاء[٥]، وكانت بحاجة، أكثر من أي وقت مضى، إلى إطار أوروبي لكي يتم قبول حجمها وقوتها الجديدتين[٦]، أي أنها كانت تحاول، مرة أخرى، إضفاء الشرعية على قوتها في نظر شركائهم، كما أتاح لها اندماجها،في فترة مابعد الحرب العالمية الثانية، داخل الكيان الأوروبي، إستعادة شيء من شرعيتها لقاء التنازل عن جزء من سيادتها، لذلك سار المستشار هلموت كول في ألمانيا على سياسة الدفاع عن التكامل الأوروبي، بهدف الحيلولة دون عودة العزلة الألمانية[٧]، ومن جهة أخرى، أدرك

---

1 – إيان كلارك ،المصدر السابق،ص٢٩٥–٢٩٦. وأنظر: مايكل جي هوغان،نهاية الحرب الباردة: مدلولاتها وملابساتها،دراسة وترجمة محمد أسامة القوتلي،منشورات وزارة الثقافة،دمشق،١٩٩٨،ص٣٤٦.

2 – د.حسن نافعة،أوروبا في مطلع قرن جديد،المصدر السابق،ص٧٨.

3 – ان وحدة شطري ألمانيا كانت تشكل تحديا هاما، في نظر الكثير من الأوروبيين، والذي يتمثل في خطر إعادة ظهور القومية الألمانية ومخاطرها، خاصة عندما بدأت تستعد ألمانيا مكانتها وقوتها السياسية على نحو يتكافأ مع ثقلها الاقتصادي والديموغرافي والثقافي، لذلك كان البعض يخشون، أنه في حالة غياب أوروبا قوية ومندمجة بالقدر الكافي أن يؤدي الأمر إلى (جرمنة أوروبا) بدلا من (أوروبة ألمانيا) . أنظر: نبيه الأصفهاني،معاهدة ماستريخت بين التوقيع و التطبيق، مجلة السياسة الدولية،العدد ١١١ كانون الثاني ١٩٩٣،القاهرة،ص١١٣. وللاطلاع على المزيد حول إنعكاسات الوحدة الألمانية الإقليمية والدولية أنظر: د.ناظم عبدالواحد الجاسور، ألمانيا الموحدة،المصدر السابق،ص٥١ومابعدها.

4 – زبجينو بريجنسكي،رقعة الشطرنج الكبرى،ترجمة أمل الشرقي،ط١،دار الأهلية للنشر،عمان–الأردن،١٩٩٩،ص٨٣.

5 – أنظر: Jon Pinder,op. cit.,p.19 ، وجدير بالذكر أن ألمانيا، بعد التوحيد، مارست سياسة (الاندفاع نحو الشرق)، الأمر الذي أيقض بعض المخاوف القديمة في الهيمنة الألمانية على القارة الأوروبية، فقد قال فيرنر هوبر، رئيس كتلة الأحرار الديمقراطيين في مجلس نواب بون، بأنه قد ظهرت منذ أنهيار الاتحاد السوفيتي، فكرة في بريطانيا و غيرها من بلدان أوروبا الغربية، مفادها أن أوروبا الشرقية ستصبح مستعمرة ألمانية، وتطلبت هذه الأتهامات، التي لم تكف وسائل الأعلام عن ترديدها بين فترة و أخرى، من الألمان تكثيف تصريحاتهم لتبديد هذه المخاوف و بناء جسور من الثقة بينهم و بين شركائهم الأوروبيين . أنظر: د.ناظم عبدالواحد الجاسور، ألمانيا الموحدة،المصدر السابق،ص٥٨–٥٩.

6 – د.جان ماركو،أي غد لأوروبا،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ في تموز عام ٢٠٠٤،القاهرة،ص١٢٦.

7 – كان المستشار هيلمت كول ومؤيديه يفسرون التأريخ الألماني على ضوء مفهوم المسار الخاص Sonderweg لألمانيا منذ منتصف القرن التاسع عشر حتى عام ١٩٤٥، حيث يعزى التخبط والشطط إلى عزلة ألمانيا : عزلة ايديولوجية، بعيدة عن الأضواء، وعزلة سياسية لألمانيا في ظل الحصار، وبالنسبة لأولئك الذين كانوا يؤيدون التكامل

ألمانيا، لاسيما بعد توحيد شطريها، أن مسألة الاستقرار في النظم السياسية لدول أوروبا الشرقية ستؤثر، بشكل لاجدال فيه، في الوضع الألماني برمته وتعد تلك الدول من المصالح الحيوية لألمانيا بعد تفكك الاتحاد السوفيتي، لذلك اتجهت ألمانيا نحو تعميق الجانب السياسي والاقتصادي للجماعة الأوروبية والإنتهاء من مسألة دمج أوروبا الشرقية في التكامل الأوروبي[١]، نظرا لعدم قدرة ألمانيا الاتحادية، أن تقوم بمفردها بمهمة إعادة بناء ألمانيا الشرقية وأوروبا الشرقية، بعد أربعين عاما من القمع السياسي وسوء الإدارة الاقتصادية، نظرا لحجم المشكلات التي كانت تعانيها تلك المناطق، وعدم إمكانية تخطيها، إلا أذا توفرت الإرادة لدى جميع دول الجماعة الأوروبية، للقيام بإسهامات ذات شأن لإنعاش المنطقة[٢]. بالإضافة إلى أن نهاية الحرب الباردة فسحت المجال أمام الأوروبيين تحقيق حلم (أوروبا العظمى) لتلعب دورا رائدا في النظام الدولي وأن تحتل مكانة كقوة عالمية في السياسة الدولية عن طريق المزيد من التكامل[٣].

في ضوء تلك الحقائق، كان على الدول الأوروبية التحرك سريعا نحو توحيد كلمتهم والقيام بخطوات مناسبة في سبيل تأمين المصالح الأوروبية. لذلك تم عقد مؤتمرين حكوميين بين زعماء الجماعة الأوروبية في كانون الأول عام ١٩٩٠: الأول، لدراسة الاتحاد الاقتصادي والنقدي للجماعة، حيث ناقش تقرير ديلور[٤]، رئيس اللجنة عن الموضوع، والثاني، لدراسة الوحدة السياسية، حيث ناقش الاتفاق الذي تم في إجتماع المجلس الأوروبي في دبلن في حزيران عام ١٩٩٠، بناء على إقتراحات الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران والمستشار الألماني هلموت كول والحكومة البلجيكية[٥]. وأسفر هذان المؤتمران عن مشروع (معاهدة الاتحاد الأوروبي- ماستريخت-) الذي وافق عليه المجلس الأوروبي في اجتماعه في ماستريخت بهولندا في كانون الأول عام ١٩٩١[٦]، ليشمل على نصوص الاتحاد السياسي وإقامة اتحاد اقتصادي ونقدي في موعد لايتجاوز ١ كانون الثاني١٩٩٩[٧]، وتم التوقيع على مشروع المعاهدة في ماستريخت في ٧ شباط ١٩٩٢[٨]، التي دخلت حيز التنفيذ في أول تشرين الثاني عام ١٩٩٣[٩]، ووصفها فرانسوا ميتران بأنها (قفزة إلى الأمام على نفس مستوى معاهدة روما)[١]. وقد

الأوروبي فإن تثبيت ألمانيا الموحدة داخل الإطارات الدولية من شأنه أن يحول دون عودة هذه العزلة. أنظر: زكي العايدي وآخرون، المعنى والقوة في النظام العالمي الجديد،ط٢، ترجمة سوزان خليل، دار سينا للنشر،القاهرة،١٩٩٧،ص٧٠ ، وأنظر: زبجينو بريجنسكي،المصدر السابق،ص٨٤.

1 – د.ناظم عبدالواحد الجاسور،ألمانيا الموحدة،المصدر السابق،ص٥٩.

2 – مايكل جي هوغان،المصدر السابق،ص٣١٨.

3 – د.سعيد اللاوندي،أمريكا – اوروبا: سايكس بيكو جديد في الشرق الأوسط،ط١،دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة،٢٠٠٦،ص٥.

4 – نسبة إلى جاك ديلور، وزير مالية اشتراكي فرنسي، تم تعينه في عام ١٩٨٥ رئيسا للمفوضية الأوروبية، الجهاز التنفيذي للجماعة الأوروبية، وكان أول من وعي الدول الأعضاء،في الثمانينات القرن الماضي، نحو الاهتمام بمشروع أوروبا الموحدة على أثر الانحسار الاقتصادي والهبوط في مستوى الاقتصادات الأوروبية . أنظر: د.خالد سعد زغلول حلمي،المصدر السابق،ص٦٧.

5 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٧.

6 – Jon Pinder,op. cit.,p.19 .

7 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٢.

8 – غسان العزي،المصدر السابق،ص٢٤٠.

9 – إتسمت عملية التصديق على المعاهدة بالبطء والتردد، ولم تكن حفاوة الشعوب الأوروبية في التصديق على المعاهدة بقدر حفاوتها عند التوقيع عليها، بل ظهرت المتاعب والصعوبات عندما اكتشفت الشعوب المعنية بأنها مطالبة بالتخلي عن رموز كانت تشكل لمدة قرون عديدة تشكل هويتها مثل : إحلال وحدة النقد الأوروبي محل العملة الوطنية في المعاملات الخارجية، ومنح مواطني الدول الأعضاء الحق في الإنتخاب والترشيح في الإنتخابات المحلية، بغض النظر عن

حددت معاهدة ماستريخت ثلاثة أعمدة رئيسية تختلف فيها مجالات وآليات عمل الاتحاد الأوروبي، بالشكل الآتي[2]:

العمود الأول: تشمل مجالات عمل الجماعات الأوروبية الثلاث، ويتضمن الآليات التي تعمل على توحيد السياسات، ولاسيما في المجالات الاقتصادية والنقدية، فللاتحاد الأوروبي في هذه المجالات هدف واضح وهو إقامة وحدة اقتصادية ونقدية كاملة تشمل صك عملة أوروبية موحدة، تحدد لصدورها تأريخ معين تحل فيه محل العملات الوطنية، وإنشاء بنك مركزي اوروبي إلى جانب البنوك المركزية الوطنية، وقد منحت الدول الأوروبية فسحة من الوقت لتوفيق أوضاعها واتخاذ الإجراءات الفنية الضرورية التي تتفق مع الشروط والمعايير التي تسمح لكل منها بالتحول من عملتها الوطنية إلى العملة الأوروبية الموحدة (اليورو)، اعتبارا من ١ كانون الثاني ١٩٩٧ أو ١ كانون الثاني ١٩٩٩، على أقصى تقدير. تجدر الإشارة إلى أن معاهدة ماستريخت أدخلت، ولأول مرة، مجموعة جديدة من مجالات النشاط التي تستهدف بلورة سياسات أوروبية مشتركة بشأنها تمهيدا لتوحيدها. وتشمل هذه المجالات : المواطنة والتعليم والثقافة والصحة والبيئة والسياسة الاجتماعية وتتخذ القرارات فيها بالأغلبية الخاصة، ويمارس البرلمان الأوروبي بصددها دور أكبر.

العمود الثاني : ويتضمن آليات تستهدف تنسيق السياسات الخارجية والأمنية للدول الأعضاء. فقد نصت المعاهدة على ضرورة بذل جهد أكبر لبلورة سياسة خارجية وأمنية أوروبية مشتركة، من خلال، تعاون منظم ومنسق بين الدول الأعضاء على إجراءات أو أفعال مشتركة تصدر بشأنها قرارات من المجلس تتخذ بالإجماع. كما أعتبرت معاهدة ماستريخت أن منظمة (اتحاد غرب أوروبا) هي الذراع العسكري للاتحاد الأوروبي، وطالبت بالعمل على دعمها وتنشيطها والارتقاء بمستوى أدائها.

العمود الثالث: ويتضمن آليات تستهدف تحقيق التعاون في مجالات القضاء وشؤون الأمن الداخلي. وقد أكتفت معاهدة ماستريخت في هذا الشأن بسرد قائمة بمجموعة من القضايا التي يتعين إجراء مشاورات منتظمة بشأنها بين حكومات الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مثل: شؤون اللاجئين والهجرة واللوائح الجمركية والإجراءات البوليسية وإجراءات التقاضي ....الخ . ويمكن لهذه القضايا أن تطرح وتناقش داخل المجلس، أما القرارات المتعلقة بها، شأنها شأن قضايا السياسة الخارجية والأمن، فتتخذ بالإجماع.

في بداية عام ١٩٩٣ أزيلت الحواجز الجمركية بين الدول الأعضاء، وأكتملت حرية تنقل الرساميل والأشخاص والسلع والخدمات بين معظم دول الاتحاد الأوروبي، وفي بداية عام ١٩٩٤ دخل الاتحاد

جنسياتهم، ودعم مكانة البنك الأوروبي الموحد بمنحه العديد من السلطات، كانت حتى هذا الوقت من اختصاص البنوك الوطنية، وزيادة سلطات البرلمان الأوروبي وتخطي سلطات البرلمانات الوطنية في مجالات معينة. في ضوء هذه الحقائق رفض الشعب الدانماركي المعاهدة في إستفتاء شعبي في ٢ حزيران ١٩٩٢، لذلك أعطيت لها مهلة أخرى للتصديق في منتصف عام ١٩٩٣، وعلى أثر ذلك اقترحت بريطانيا إرجاء تصديقها على المعاهدة حتى إنتهاء الإستفتاء الثاني في الدانمارك، وبذلك تأثرت نتائج إستفتاء الشعب الفرنسي الخاص بالتصديق على المعاهدة، حيث قبلت المعاهدة بنسبة ٥٠,٠٤٪ فقط من المؤيدين ، لكن ألمانيا كانت من أشد المتحمسين للمعاهدة وتم التصديق فيها على المعاهدة بأغلبية ٥٤٣ صوت من أصوات البرلمان الألماني ضد ١٧ من المعارضين و ٨ من الممتنعين عن التصويت. أنظر: نبيه الأصفهاني،معاهدة ماستريخت بين التوقيع و التطبيق، المصدر السابق،ص١١٣ ومابعدها، وكذلك :

Jon Pinder,op. cit.,p.21.

1 – نبيه الأصفهاني، معاهدة ماستريخت بين التوقيع و التطبيق،المصدر السابق،ص١١١.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦٢–١٦٣.

النقدي مرحلته الثانية، وأصبحت المصارف المركزية للدول الأعضاء مستقلة عن السلطات السياسية الوطنية، وفي ٢٦ آذار ١٩٩٥ دخل إتفاق شنجن حيز التنفيذ بين تسع دول من دول الاتحاد، وقرر المجلس الأوروبي إطلاق تسمية اليورو EURO على العملة الأوروبية الموحدة لكي توضع في التداول مكان العملات الوطنية إبتداء من العام ٢٠٠٢[1].

واجه الاتحاد الأوروبي في مسيرته عددا من التحديات الداخلية والخارجية، التي كانت تحتاج إلى مزيد من البحث، فعلى وفق معاهدة ماستريخت كانت على الدول الأوروبية إجراء مراجعة لبحث التحديات والنظر في أنجح الوسائل لزيادة فاعليته وتحسين أداء المؤسسات الأوروبية[2]، وبناء عليه قامت كل من مؤسسات الجماعة خلال النصف الأول من عام ١٩٩٥ بإعداد تقارير حول تنفيذ معاهدة الاتحاد الأوروبي، وشكلت في حزيران ١٩٩٥ (مجموعة تأمل Reflection Group)، التي كانت تضم ممثلين لوزراء خارجية الدول الأعضاء ورئيس المفوضية وشارك فيها عضوان من البرلمان، لتقوم بالنظر في البنود القابلة للتعديل وكذلك في كل مايعزز الديمقراطية وبحث إنعكاسات توسع العضوية على النواحي المؤسسية[3].

جاء في التقرير الذي أعدته مجموعة التأمل، أن من أبرز التحديات الداخلية كان الأحساس لدى الأوروبيين بعدم جدوى الوحدة الأوروبية وذلك في ضوء وجود مشاكل داخلية كانت تمثل تحديات في حد ذاتها كإرتفاع نسبة البطالة، وتدهور البيئة، والتفرقة الاجتماعية، وتغير الهياكل الديموغرافية، وتعقد الكيان الأوروبي، ونقص المعلومات، وتزايد أشكال الجريمة المنظمة (تهريب المخدرات، غسل الأموال، الإرهاب، .....الخ)، أما بالنسبة للتحديات الخارجية فقد حددت مجموعة التأمل حالة عدم الاستقرار السياسي في أوروبا بعد إنتهاء الحرب الباردة، وتزايد ضغوط الهجرة إلى أوروبا، وبعض جوانب الخلل في التوازن البيئي، إلى جانب عولمة الاقتصاد الذي كان يفقد أوروبا بعضا من ميزاتها النسبية، التي أكتسبتها من مبادراتها الاجتماعية والتكنولوجية السابقة. عليه قدمت المجموعة إقتراحات بشأن إعطاء الاتحاد الأوروبي شخصية قانونية دولية بما يسهل عملية السياسة الخارجية، وضرورة اتخاذ القرارات بالإجماع في المجالات التي تمس السيادة الوطنية لأي دولة عضو، وعلى صعيد التنفيذ إقترحت تشخيص السياسة الخارجية والأمنية المشتركة على أن تتمثل تلك الشخصية في ممثل للسياسة الخارجية يقوم المجلس الأوروبي باختياره ويتلقى تعليماته من المجلس الوزاري، وعلى صعيد الدفاع، إقترحت تطوير القدرات العملياتية Operational لاتحاد غرب أوروبا، كذلك مجموعة من الإقتراحات بشأن تحسين أداء الاتحاد الأوروبي وإعداده لتوسيع عضويته من خلال الإصلاح المؤسسي وتوسيع مجال السياسات الموحدة أو المشتركة وآليات اتخاذ القرار وغيرها من المواضيع الأخرى[4].

قدمت المجموعة تقريرها، بعد استطلاع رأي المفوضية والبرلمان فيه، إلى المجلس الأوروبي في مدريد في كانون الأول عام ١٩٩٥، وأحيل إلى مؤتمر بين الحكومات في آذار ١٩٩٦، حيث ناقش التعديلات

---

1 – غسان العزي،المصدر السابق،ص٢٤٠–٢٤١.

2 – هاني خلاف و أحمد نافع،المصدر السابق،ص١٠١.

3 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٩.

4 – مثل الوحدة النقدية وشروط الإنضمام للنظام النقدي الجديد. للإطلاع على المزيد حول اقتراحات مجموعة التأمل أنظر: هاني خلاف وأحمد نافع،المصدر السابق،ص١٠١ ومابعدها .

في جلسات متعاقبة إلى أن تم التوصل لإتفاق بشأنها في حزيران ١٩٩٧[١]، وعليه وقعت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على معاهدة أمستردام في ٢ تشرين الأول عام ١٩٩٧، التي دخلت حيز التنفيذ في ١أيارعام ١٩٩٩[٢].

تضمنت معاهدة أمستردام تطوير أسس المواطنة الأوروبية وتعزيز الرابطة بينها وبين المواطنة الوطنية، وكذلك جرى توسيع نطاق التعاون في السياسة الخارجية من الجانبين الاقتصادي والسياسي، وتضمنت خلق منصب الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد، وعززت من صلاحيات البرلمان الأوروبي في عملية اتخاذ القرارات عن طريق توسيع (إجراء المشاركة) وجرى تطوير المفوضية وتأكيد دور محكمة العدل في أمور تتعلق بالحقوق الأساسية[٣].

وبعد ذلك عقدت البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مؤتمر قمة في مدينة نيس الفرنسية في كانون الأول عام ٢٠٠٠ لتجديد مؤسسات الاتحاد والتحضير لإستيعاب أعضاء جدد من شرق أوروبا[٤]، الذي تمخضت عنه معاهدة نيس، وقرر فيها زعماء دول الاتحاد الأوروبي تنظيم مؤتمر إصلاحي جديد لإعادة النظر في مؤسسات الاتحاد ومعالجة قضايا هامة أخرى في عام ٢٠٠٤[٥].

يمكن تلخيص أهم مستجدات معاهدة نيس في تبني ميثاق الحقوق الأساسية للمواطن الأوروبي دون أن تكون له قيمة إلزامية، وتهيئة الاتحاد لقبول عضوية دول أوروبا الشرقية، وأدخلت بعض تعديلات على مؤسسات الاتحاد مثل توزيع جديد للمقاعد في البرلمان الأوروبي وتعديل إجراءات تعيين المفوضية الأوروبية ورئيس المفوضية، وإقرار توسيع نظام التصويت بالأغلبية كقاعدة والتصويت بالإجماع كإستثناء في بعض المواضيع[٦].

أما على صعيد التوسع الأفقي، فبعد الحرب الباردة، أصبحت العملية التكاملية الأوروبية، التي نمت وترعرعت على مدى نصف قرن كظاهرة في أوروبا الغربية، أصبحت محط أنظار جميع دول أوروبا الشرقية بمجرد انهيار المعسكر الاشتراكي وخروج هذه الدول من قبضة الاتحاد السوفيتي، لتتحول في النهاية إلى حركة وحدوية شاملة باتت محط أنظار كافة الدول الأوروبية، شرقا وغربا، شمالا وجنوبا، بحيث وجد الاتحاد الأوروبي ذاته في مفترق طرق، فقد تعين عليه، أن يفكر جديا في حدود أوروبا الموحدة بعد أن سقط كل الحواجز والجدران وأصبحت أفق التوسع والامتداد مفتوحة على مصراعيها[٧].

1 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦٠.

2 – سلام العبودي،الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل،ح ٤،جريدة التآخي،العدد ٤٦٧٢ في ٢٠٠٦/١/٢٢،بغداد.

3 – سباعي الطالب،كيفية صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق –جامعة القاهرة،٢٠٠٣-٢٠٠٤،القاهرة،ص٤٦.

4 – جوزيف س.ناى الأبن،مفارقة القوة الأمريكية،ترجمة د.محمد توفيق البجيرمي،ط١،مكتبة العبيكان،الرياض-السعودية،٢٠٠٣،ص٧٦.

5 – من أصعب المهام التي واجهتها دول الاتحاد، في نيس، عند مفاوضات تطوير الاتحاد، كان البحث عن صيغة جديدة لإحتساب الأصوات داخل المجلس الوزاري بعد إنضمام الدول الشرقية إلى الاتحاد في السنوات القادمة، كما ظهرت الخلافات الشديدة بين الدول الصغرى والكبرى بشأن تحديد حجم المفوضية الأوروبية. أنظر رائدة شبيب،قمة نيس:أنانية وطنية وصراع على النفوذ، مقال منشور بتأريخ ٢٠٠٠/١٢/١٧، على شبكة الأنترنت المتاح على الموقع الألكتروني التالي: www.islamonline.net.

6 – للإطلاع على المزيد أنظر: د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٩٢ .

7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٥.

جاء قرار الاتحاد الأوروبي بالإيجاب حول التوسع من جديد، بعد أن نصت معاهدة ماستريخت في (المادة O) منها على جواز إنضمام أي دولة أوروبية إلى الاتحاد الأوروبي[1]، لكن كانت المعايير والآليات المعتمدة من قبل الاتحاد الأوروبي، لقبول الأعضاء الجدد، مختلفة ومتباينة من دولة إلى أخرى، نظرا لأحوال الدولة السياسية والاقتصادية[2].

وفي هذا السياق، ونتيجة لإنتهاء الحرب الباردة بإنتصار الكتلة الغربية على الكتلة الشرقية، طلب الإنضمام إلى الاتحاد الأوروبي كل من النمسا في عام ١٩٨٩ والنرويج في عام ١٩٩١ والسويد في عام ١٩٩١ وفنلندا في عام ١٩٩٢[3]، لأن الحرب الباردة حالت دون إنضمام تلك الدول، عدا النرويج[4]، إلى الجماعة الأوروبية بسبب حالة الحياد التي أختارتها أو فرضت عليها في تلك الفترة[5]. بعد مفاوضات ثنائية بينها وبين المفوضية الأوروبية، التي ركزت بالأساس حول مسائل تقنية، وافق الاتحاد الأوروبي على إنضمام تلك الدول، معتبرة أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية تسمح لها بالإنضمام الفوري[6]، وأصبحت كل من النمسا وفنلندا والسويد أعضاء في الاتحاد اعتبارا من ١كانون الثاني عام ١٩٩٥، الا أن عدم التصديق على المعاهدة من قبل الشعب النرويجي حال، مرة أخرى، دون إنضمامها، وعليه أصبح عدد الأعضاء في الاتحاد خمس عشرة دولة[7].

غير أن الخطوة الأكثر الأهمية التي تمثل نقطة تحول في تطور الاتحاد الأوروبي نحو تحقيق فاعل رئيس في السياسة العالمية، جاءت بعد قرار مد توسع الاتحاد الأوروبي ليشمل دول أوروبا الشرقية التي كانت ضمن المعسكر الاشتراكي لأكثر من أربعة عقود[8].

ونتيجة للتغييرات الهائلة في السياسة الدولية بانتهاء الحرب الباردة وإنهيار المعسكر الاشتراكي بدأت طلبات الإنضمام تتدفق دون إنقطاع على المفوضية الأوروبية، فتركيا في عام ١٩٨٧، وقبرص في عام ١٩٩٠، ثم سويسرا في عام ١٩٩٢، ثم كل من هنغاريا و بولندا في عام ١٩٩٤، وكل من رومانيا ولاتيفيا وسلوفاكيا وأستونيا ولتوانيا وبلغاريا في عام ١٩٩٥ ، ثم كل من جمهورية التشيك وسلوفينيا ومالطا في عام ١٩٩٦[9].

كان سبب إلحاح دول الكتلة الاشتراكية السابقة للإنضمام إلى العملية التكاملية الأوروبية، يرجع إلى أن تلك الدول كانت بحاجة إلى عون ودعم الدول الغربية، بخاصة الأوروبية منها، في انتقالها من النظم الاقتصادية الاشتراكية إلى نظام اقتصاد السوق، الذي كان يتوافق مع تطلعات شعوب هذه البلدان لكي

---

1 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥.

2 – د.عمر الشوبكي،المصدر السابق،ص٩٢.

3 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥.

4 – كما ذكرنا سابقا، فإن النرويج لم تنضم إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية بسبب رفض الشعب النرويجي للإنضمام اليها في عام ١٩٧٢.

5 – جدير بالذكر أن حياد فنلندا كان يعود إلى معاهدة الصداقة المبرمة مع الاتحاد السوفيتي عام ١٩٤٨، وحياد النمسا تضمنه نص صريح في دستور عام١٩٢٠ المعدل في عام١٩٥٥ بضغط من الاتحاد السوفيتي، أما حياد السويد فقد كان تقليد سياسي تعود جذوره إلى سياسة الملك شارل التي أنتهجها طوال الفترة ١٨١٨–١٨٤٤ وشكلت أحد الثوابت السياسية السويدية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٥.

6 – د.عمر الشوبكي،المصدر السابق،ص٩٢.

7 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥.

8 – د.عماد جاد وآخرون،الاتحاد الأوروبي والشرق الأوسط: الواقع وإحتمالات المستقبل،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام،القاهرة،٢٠٠١،ص٨١.

9 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٥.

تحيا في ذات مستويات المعيشة التي يعيشها مواطنوا دول أوربا الغربية، نظرا لطول حرمانهم من الحرية والترف اللتان كانت متوافرتان في الغرب[1].

وفي جانب دول أوروبا الغربية، كان توسع الاتحاد الأوروبي نحو أوروبا الوسطى والشرقية نتيجة منطقية وحتمية لنهاية الحرب الباردة، على الرغم من أن انضمام كل دولة كان يقلل، على الأقل لفترة، من التماسك السياسي للاتحاد الأوروبي، إلا أنه كان ضروريا لمنع ظهور حالة عدم الاستقرار في أوروبا[2]، وإن إنضمام تلك الدول إلى الاتحاد الأوروبي، لم تكن تتوفر الحماية الألمانية – وأوروبا الغربية – في مواجهة الاضطرابات القائمة في أوروبا الوسطى والشرقية فحسب، وإنما كانت هذه المنطقة توفر منطقة عازلة تقي ألمانيا – وأوروبا الغربية – من تقلبات القوة الأمريكية أيضا[3]. ومن جهة أخرى، وبما أن أوروبا الغربية لم تهزم الدول الاشتراكية في معركة عسكرية، الأمر الذي يمهد لقيام سلطات الاحتلال المنتصر بإملاء كيفية إعادة البناء وشروطه، وفي الوقت الذي كانت تمثل فيه بلدان أوروبا الوسطى والشرقية فرصة لتوسيع الفضاء الأوروبي الموحد ليشمل أغلب المجال الجغرافي والسكاني للقارة الأوروبية، لكي يُدشن أضخم تكتل اقتصادي عرفه العالم في تأريخه، وبهدف تحول تلك البلدان نحو تبني اقتصاد السوق ونظم الحكم الديمقراطي، أصبح دمج هذه البلدان في أوروبا موضوعا مفروغا منه[4].

يضاف إلى ماسبق، كما أسلفنا، أنه لم يكن حلم الوحدة الأوروبية مقتصرة على أوروبا الغربية منذ البداية، بل كان طموح الوحدويين الأوروبيين يشمل كل الدول الأوروبية، شرقا وغربا، شمالا وجنوبا. لذلك بعد انتهاء الحرب الباردة وتفكك الاتحاد السوفيتي والكتلة الشرقية، طفا إلى السطح مجددا الحلم

---

1 – د.عماد جاد وآخرون،المصدر السابق،ص ١٤ ومابعدها. وأنظر: د.سعيد اللاوندي،المصدر السابق،ص٤٤. كذلك نوار محمد ربيع نوري الخيري،المصدر السابق،ص٧١.

2 – زبجينو بريجنسكي،الأختيار،ترجمة عمر الأيوبي،ط١،دار الكتاب العربي،بيروت،٢٠٠٤،ص١١٣.

3 – زكي العايدي وآخرون،المصدر السابق،ص٦٩.

4 – د.عماد جاد وآخرون،المصدر السابق،ص١٤ ومابعدها. يجدر الإشارة انه بالرغم من ان القرار النهائي للاتحاد الأوروبي كان هو التوسع ليضم دول أوروبا الشرقية، لكن أختلفت الدول الكبرى الأعضاء في مواقفها إزاء فكرة التوسع نحو الشرق، التي اتسمت في أغلب الأحيان بالتردد وعدم الاندفاع سريعا، الأمر الذي أدى إلى تعميق الخلافات بينها وبروز وجهات نظر متأثرة بضغوط خارجية وخصوصا عبر الأطلسي. لقد انصبت السياسة الخارجية الألمانية، على فكرة أوروبا الكبرى، الممتدة من الأورال شرقا إلى المحيط الأطلسي غربا، والتي تعد ألمانيا ركيزتها الأساسية، مما دفعها إلى إقناع شركائها الأوروبيين بالالتزام بمبدأ التوسع شرقا وزيادة حجم التبادل التجاري والاقتصادي مع دول شرق أوروبا، لذلك طرحت ألمانيا الإندماج الموسع الذي يضم دول أوروبا الوسطى والشرقية وتزويدها بأقصى مايمكن من ضمانات الأمن من خلال مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، وتوفير الاستقرار الاقتصادي والسياسي الذي يشكل الضمانة الأكيدة للسلام الاجتماعي. في حين رأت فرنسا منذ البداية ان توسع الاتحاد الاوروبي سوف يؤدي إلى تعزيز المكانة الاستراتيجية لألمانيا لبناء الأمن الأوروبي على حساب مكانة فرنسا، ولاسيما ان المساعدات التي كانت تقدمها ألمانيا لدول أوروبا الشرقية، كانت تعدها بمنزلة مشروع مارشال ألماني جديد لتعزيز اقتصاديات الدول الشرقية ومنح الأقليات الألمانية في هذه الدول نفوذا متزايدا وخصوصا في المجال السياسي، حيث ستتحول إلى قوى سياسية ضاغطة لتأييد المصالح الألمانية لاسيما في بولندا ورومانيا وجمهورية التشيك، لذلك طرحت فرنسا مشروعا يتم من خلاله إنشاء سوق داخلية تتجاوز صلاحيات السيادة المطلقة، أي مشروعا اقتصاديا، والتوجه نحو الجنوب والإنطلاق في مشروع الشراكة الأوروبية–المتوسطية، بدلا من التوجه نحو الشرق. أما بريطانيا فكانت حريصة جدا على سيادتها، لذلك طرحت اندماج الجماعة الأوروبية داخل النظام الرأسمالي العالمي الأكبر والأرتباط القوي بالولايات المتحدة الأمريكية. للإطلاع على المزيد أنظر: د.ناظم عبدالواحد الجاسور،ألمانيا الموحدة،المصدر السابق،ص٥٦ ومابعدها. وللاطلاع على المزيد= =حول الموقف الألماني من توسع الاتحاد الأوروبي شرقا أنظر: زكي العايدي وآخرون،المصدر السابق،ص٦٨ ومابعدها، وللاطلاع على المزيد حول أسباب الموقف الفرنسي من توسع الاتحاد الأوروبي شرقا أنظر: زبجينيو بريجنسكي،رقعة الشطرنج الكبرى،المصدر السابق،ص٩١ ومابعدها.

الذي طالما دغدغ مشاعر الآباء المؤسسين لأوروبا، وهو أن تلعب (أوروباالعظمى) دورا رائدا في النظام الدولي، كأن تحتل المكانة التي كان يحتلها الاتحاد السوفيتي، كقوة فاعلة على الساحة الدولية، لذلك كان على الأوروبيين التوجه نحو توسيع الاتحاد الأوروبي والتطلع إلى تحقيق سياسة خارجية وأمنية أوروبية موحدة[1].

على الرغم من ان الخيار لم يكن سهلا أمام الاتحاد الأوروبي، الا أنه تعامل مع موضوع التوسع، بخاصة نحو الشرق، برؤية واعية عكست مزيجا من الجسارة والحذر في الوقت ذاته[2]، وبدأ بدراسة طلبات الإنضمام المتراكمة أمامه بشكل جدي في كانون الأول من عام ١٩٩٧، وذلك عندما اتخذت قمة لوكسمبورج قرارا في البدء بعملية توسيع الاتحاد الأوروبي، ببدء المفاوضات السابقة على العضوية مع اثنتي عشرة دولة من الدول التي قدمت طلبات الإنضمام، حيث لم تكن تركيا قد قبلت–آنذاك– بعد كدولة مرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي[3]، وإن كان ذات القرار قد تضمن إعطاء ميزة خاصة لست من هذه الدول (بولندا، وهنغاريا، وجمهورية التشيك، و أستونيا، وسلوفينيا، وقبرص)، بالتفاوض معها في إطار أكثر سرعة أو ماعرف بـ(المسار السريع Fast Track) باعتبارها الأكثر تأهلا لعضوية الاتحاد من بين الدول المرشحة[4].

كان على قمة لوكسمبورج أن تضمن أولا أن الدول الراغبة في الالتحاق بمسيرة الوحدة الأوروبية لن يوقف أو يبطيء هذه الحركة، لذلك وصفت شرطا عاما (محايدا) وهو عدم المساس بما تحقق من (مكتسبات الجماعة)، الذي يقصد به مجمل اللوائح والقوانين والأنظمة المطبقة داخل دول الجماعة وفي

---

1 – د.سعيد اللاوندي،المصدر السابق،ص٥.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٦.

3 – تقدمت تركيا بطلب العضوية في الجماعة الاقتصادية الأوروبية لأول مرة في عام ١٩٥٩، وأتسمت الدبلوماسية التركية بالنشاط والحيوية نحو قبول تركيا في الجماعة منذ تأسيس السوق الأوروبية المشتركة، إلى أن أستطاعت التوقيع على اتفاقية أنقرة في ١٢ كانون الأول عام ١٩٦٣، التي أصبحت تركيا بموجبها عضوا منتسبا في الجماعة، والتي حددت ثلاث مراحل لتصبح تركيا مرشحا للعضوية الكاملة في السوق وهي : المرحلة التحضيرية، والمرحلة الانتقالية، والمرحلة النهائية، وكان من المؤمل أن تنتهي هذه المراحل في عام ١٩٨٠ أو كحد أقصى في عام ١٩٩٥، الا أنه بسبب عدد من العوامل الاقتصادية والسياسية (منها احتلال تركيا للشطر التركي من قبرص)، تدهورت العلاقات بين تركيا والسوق الأوروبية المشتركة في بداية الثمانينيات وأدى هذا إلى عدم قبول تركيا كعضو في الجماعة . للإطلاع على المزيد حول علاقة تركيا بالسوق الأوروبية المشتركة خلال فترة السبعينيات والثمانينيات أنظر: د.أحمد نوري النعيمي،تركيا وحلف شمال الأطلسي،الدار الوطنية للتوزيع والإعلان،بغداد،١٩٨١،ص١٩٤ ومابعدها. بعد ذلك رجعت تركيا وقدمت بطلبها الثاني للإنضمام في عام ١٩٨٧ إلى دول الجماعة الاقتصادية الأوروبية ، الا أن معظم تقارير المفوضية الأوروبية منذ عام ١٩٨٩ وحتى قمة نيس عام٢٠٠٠ أشارت إلى دوافع ثقافية (كونها اسلامية ذات تعداد سكاني كبير) واقتصادية (تعيش في حالة فقر نسبي) وسياسية(تدني مستوى الديمقراطية فيها والمخالفات التي ترتكبهاالحكومة التركية لحقوق الانسان والأعتداءات التي تتعرض لها القومية الكردية وبقية الأقليات الأخرى) ، كأساس لأن تحول دون قبول تركيا في الاتحاد الأوروبي. لكن بعد ذلك خفف الاتحاد الأوروبي من معاييره الثقافية في تقيمه لتركيا، لاسيما بعد أن شهدت أوروبا ميلاد ماعرف بـ(الإسلام السياسي)، الا ان المعايير الاقتصادية والسياسية بقيت على حالها كشرط لقبول تركيا في الاتحاد، لذلك يظل نجاح عملية دمج تركيا داخل الاتحاد الأوروبي متوقفا على قدرتها على إجراء التطور الداخلي المطلوب وعلى قدرة النموذج الأوروبي على الانفتاح الداخلي على تجربة مغايرة له ثقافيا . أنظر: د.عمر الشوبكي،المصدر السابق،ص٩٣، وللإطلاع على المزيد حول تأثير القضية الكوردية على عضوية تركيا في الاتحاد الأوروبي أنظر: هنري باركي وآخرون،القضية الكوردية في تركيا،ترجمة هفال،ط١،مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر،أربيل،٢٠٠٧،ص١٥٥ومابعدها. جدير بالذكر ان وزراء خارجية الاتحاد الاوروبى اتفقوا فى لوكسمبرج في ٢٠٠٦/٦/١٢ على بدء محادثات إنضمام تركيا للاتحاد بعد ان غيرت قبرص من موقفها الرافض لعضوية تركيا فى اللحظة الاخيرة . أنظر: التقرير الأخباري بعنوان (الاتحاد الأوروبي يوافق على بدء محادثات إنضمام تركيا)، المتاح على موقع وكالة أنباء البحرين على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.bna.bh بتأريخ ٢٠٠٦/٦/١٢.

4 – د.عماد جاد وآخرون،المصدر السابق،ص٨٣.

كافة المجالات، كنتيجة للسياسات الأوروبية المشتركة التي سبق تبنيها قبل إلتحاق هذه الدول، كذلك أبدت استعدادها لمعاونة الدول الراغبة في عضوية الاتحاد الأوروبي على استيعاب هذه المكتسبات داخل نظمها الوطنية[١].

وعليه بدأ في ٣١ آذار عام ١٩٩٨ مفاوضات المسار السريع بين الاتحاد الأوروبي والدول الست الأكثر تأهيلا لنيل عضوية الاتحاد[٢]، وقرر المجلس الأوروبي في مؤتمر هلسنكي في ١٠-١١ كانون الأول ١٩٩٩ بدء مفاوضات الالتحاق الفعلية مع الدول الست الأخرى (بلغاريا، وليتوانيا، ولاتيفيا، ورومانيا، وسلوفينيا، ومالطا)، أي بدلا من تقسيم الدول الاثني عشر المطالبة بالعضوية إلى مجموعتين، أحداهما يسمح لها بالإنضمام إلى الاتحاد بحلول عام ٢٠٠٣، والأخرى بحلول عام ٢٠٠٥، وبذلك فضل المجلس اتخاذ قرار بشأن قائمة الدول المرشحة ككل[٣].

كانت المفاوضات بين الاتحاد الأوروبي وبين هذه الدول تجري بشكل فردي، وكانت تدور حول المرحلة السابقة على العضوية وحول المرحلة الانتقالية التي تسبق تمتع الدول المرشحة بالحقوق العضوية الكاملة في الاتحاد. أما شروط عضوية الاتحاد ذاتها فإنها لم تكن موضوعا للتفاوض، لأن الدول المرشحة كان عليها أن تقبل بتكييف أوضاعها بحيث يقبل الكم الهائل من التشريعات والاتفاقات التي تحكم الاتحاد الأوروبي على شكله، دون التفاوض حول شكل الاتحاد الأوروبي الذي سينضم اليه، أي للدول المرشحة التفاوض فقط حول شروط وكيفية تأهيلها للحصول على عضوية الاتحاد[٤].

كادت الخطط الخاصة بضم هذه الدول أن تنهار من أساسها بعد المفاجأة التي تمثلت في رفض الشعب الإيرلندي في حزيران عام ٢٠٠٢، في التصديق على معاهدة نيس التي أقرت هذا الضم، غير أنه أمكن التغلب على كافة هذه العقبات في النهاية، وذلك عندما طرحت المعاهدة مرة أخرى للاستفتاء في ١٩ تشرين الأول عام ٢٠٠٢ وموافقة الشعب الإيرلندي عليها بأغلبية كبيرة وصلت إلى نسبة ٦٢٪ ، التي فتحت الطريق أمام ضم الدول المستوفية للشروط[٥]، وعليه انضمت عشر دول جديدة وهي (بولندا، و هنغاريا، وجمهورية التشيك، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، ولاتيفيا، وليتوانيا، وأستونيا، وقبرص، ومالطا)إلى الاتحاد الأوروبي رسميا في ١ أيار ٢٠٠٤، أما رومانيا وبلغاريا، تم تأجيل إنضمامهما، بسبب عدم تمكنهما من استيفاء الشروط الفنية للعضوية، إلى ١ كانون الثاني ٢٠٠٧، وأصبح بذلك عدد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٧ (٢٧) دولة، مؤسسا بذلك أكبر تجمع تكاملي في العالم. وإذا اضفنا إلى ما سبق مجموعة الدول التي تم تأجيل النظر في عضويتها لأسباب سياسية مثل (تركيا)، والدول التي تفضل شعوبها عدم الإنضمام في المرحلة الحالية إلى الاتحاد

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٦.

2 – د.عماد جاد وآخرون،المصدر السابق،ص٨٣.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٥٧.

4 – د.عماد جاد و آخرون،المصدر السابق،ص٨٤.

5 – وضع المجلس الأوروبي في قمة كوبنهاجن في عام ١٩٩٣ مجموعة من الشروط السياسية والاقتصادية التي أطلق عليها (معايير كوبنهاجن) لضم الدول المطالبة بالعضوية، وتتضمن: (١) إقامة مؤسسات نظام ديمقراطي مستقر، يحترم حقوق الانسان وسيادة القانون ورعاية حقوق الأقليات. (٢) إقامة اقتصاد سوق فعال والقدرة على التعامل مع الضغوط التنافسية وقوى السوق داخل الاتحاد الأوروبي. (٣) القدرة على الوفاء بالتزامات العضوية وتطبيق المعايير والسياسات التي يتشكل منها قانون الاتحاد الأوروبي، والعمل على تحقيق أهدافه السياسية والاقتصادية والنقدية. أنظر: د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٣٤.

مثل (النرويج وسويسرا)، فإن عدد الدول الأعضاء في الاتحاد يمكن أن يصل في الأمد المنظور إلى حوالي ٣٠ دولة، أي خمسة أضعاف العدد الذي بدأت به عملية التكامل والاندماج في عام ١٩٥٠.

بعد كل هذه التطورات المهمة التي شهدتها عملية التكامل الأوروبي، فقد ظهرت الحاجة، كما سيأتي تفصليه، لصياغة دستور شامل يرسم بدقة مسيرة الاتحاد الأوروبي في المستقبل، وقد أمكن بالفعل من اتخاذ خطوة حاسمة في هذا الاتجاه حيث قرر المجلس الأوروبي المجتمع في (لايكن) عام ٢٠٠١ تشكيل هيئة جماعية أو مجلس حكماء برئاسة فاليري جيسكار ديستان الرئيس الفرنسي السابق فترة(١٩٧٤-١٩٨١)، وعضوية ممثلين عن حكومات الدول الأعضاء وعن المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، للبحث في مستقبل الاتحاد الأوروبي، ووضع مشروع دستور يعرض على مؤتمر حكومي لإقراره قبل طرحه على الشعوب الأوروبية. وقد تم بالفعل إقرار هذا الدستور في قمة بروكسل في حزيران ٢٠٠٤ وتم تبنيه بصفة رسمية والتوقيع عليه في روما في ٢٩ تشرين الأول عام ٢٠٠٤ في احتفال كبير وفي ذات الغرفة التي تم التوقيع فيها على إتفاقية روما عام ١٩٥٧[1].

1 – سلام العبودي،الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل،ح ٥ ،جريدة التآخي،العدد ٤٦٧٣ بتأريخ ٢٠٠٦/١/٢٣،بغداد. حول تلخيص تطور التوسع الافقي والعمودي للاتحاد الأوروبي أنظر: الملحق رقم (٣) و(٤).

٣-٢ مؤسسات الاتحاد الأوروبي

إن الاتحاد الأوروبي وبناء على المعاهدات المنشئة له كان بحاجة إلى إنشاء مؤسسات خاصة به للقيام بتنفيذ أهداف تلك المعاهدات، ولذلك كان هناك حرص واضح من قبل الآباء المؤسسين للاتحاد لأجل بناء مؤسسات ذات هياكل وصلاحيات واضحة، لتحقيق أهداف الاتحاد الذي كان يرمي، ولو بشكل تدريجي، إلى تحقيق شكل من أشكال الوحدة السياسية. ويمكن القول بأن هذه المؤسسات وعند النظر في الهياكل والوظائف المحددة لها أنشأت لكي تحل، تدريجيا ومن الناحية العملية، محل الدول الأعضاء من جهة، ومن جهة أخرى فإن الدول الأعضاء كان عليها وكلما كان ذلك ضروريا أن تتنازل عن قدر متزايد من سيادتها لصالح تلك المؤسسات الوليدة. وكان يفترض أن تعكس هذه الحالة على البنية المؤسسية وآليات صنع القرار في الاتحاد الأوروبي(١).

فقد أستفادت معاهدة روما من الهيكل المؤسسي الذي بنته معاهدة باريس لجماعة الفحم والصلب، لذلك نصت في (المادة ٤) منها على إنشاء أربعة أجهزة رئيسة هي: المجلس الوزاري، والجمعية (البرلمان الأوروبي فيما بعد)، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية، كذلك نصت على إنشاء مجموعة أخرى من مؤسسات ذات طبيعة استشارية وفنية. وتم دمج تلك المؤسسات مع مؤسسات مشابهة لها في سياق تطوير العملية التكاملية، كما رأينا، بموجب معاهدة الدمج في عام ١٩٦٥، كما تم إضافة بعض مؤسسات أخرى عند تعديل معاهدة روما مثل المجلس الأوروبي في عام ١٩٨٦ ولجنة الأقاليم والبنك المركزي الأوروبي بموجب معاهدة ماستريخت(٢).

وتأسيسا على ماجاء أعلاه فإن من الضروري دراسة تلك المؤسسات من حيث أنواعها وتطورها وتكوينها ووظائفها وصلاحياتها وعلاقاتها بعضها ببعض وعلاقاتها بالدول الأعضاء ومدى استقلاليتها عنها في عملها وإصدار قراراتها، بهدف مقارنتها مع ماتشابهها من المؤسسات في الدول والمنظمات الدولية،في الفصل الثالث عند دراستنا لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي، وذلك على النحو الآتي:

٣-٢-١ المجلس الأوروبي European Council:

يضم المجلس الأوروبي رؤساء الدول والحكومات للدول الأعضاء، ويعد أعلى مستوى في عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي(٣)، وتكون رئاسة المجلس دورية من قبل الدول الأعضاء ولمدة ٦ أشهر لكل دورة، حيث يتولى رئيس الدولة أو رئيس الحكومة (بحسب طبيعة نظام الحكم في الدولة) رئاسة المجلس ويقوم بعملية التنسيق والإعداد لإجتماعاته خلال تلك الفترة(٤). وتعقد عادة إجتماعات المجلس في إحدى مدن الدولة التي تترأسه، لكن نصت معاهدة نيس على ضرورة انعقاد كافة اجتماعات المجلس الأوروبي في بروكسل بمجرد وصول عدد أعضاء الاتحاد الأوروبي إلى ٢٨ دولة(٥).

---

1 – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ يوليو ٢٠٠٤،القاهرة،ص٧٩.
2 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٧٩– ١٨٠.
3 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٦٢.
4 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٢.
5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٣–١٩٤.

يمكن القول ان المجلس الأوروبي مقارنة بمؤسسات الاتحاد الأوروبي الرئيسة حديثة العهد، لأن معاهدة روما المنشئة للجماعة لم تتضمن أي نص بخصوص ضرورة اجتماعات القمة[١] ، لذلك خلت الهياكل التنظيمية للجماعات الأوروبية الثلاث، من أي وجود لجهاز على مستوى القمة، ولم يجتمع قادة الدول الأعضاء في الجماعة، في السنوات العشر الأولى لإنشاءها إلا ثلاث مرات[٢]، غير أن سياسات الجنرال ديجول تجاه التكامل الأوروبي وإصراره على وجود جهاز سياسي يقود مسيرة الوحدة الأوروبية ويتولى رسم اتجاهاتها وسياساتها العليا، لفت الإنتباه إلى أهمية وضرورة مؤتمرات القمة لمعالجة الأزمات التي تواجه الجماعة[٣]، ومن جهة أخرى وبعد أن عرقلت ضرورة الإجماع، المتفق عليه في تسوية لوكسمبورج، في عمل مجلس الوزراء من الناحية العملية، ظهرت الحاجة إلى وجود عقد اجتماعات القمة لاتخاذ القرارات المصيرية والمهمة في الجماعة[٤]، لاسيما فيما يتعلق بالمواضيع التي لم تتطرق إليها معاهدة روما والقضايا المترتبة على توسع العضوية[٥]، لذا تم الاتفاق في قمة باريس في كانون الأول عام ١٩٧٤ على عقد اجتماعات القمة لرؤساء الدول والحكومات ثلاث مرات سنويا، على الأقل، تحت اسم المجلس الأوروبي، وبدأت اجتماعات المجلس في هذا الإطار منذ قمة دبلن في آذار عام ١٩٧٥[٦]، ولكن دون تقنينه كمؤسسة في صلب الهيكل التنظيمي المنصوص عليها في المعاهدات المنظمة لعمل الجماعة الأوروبية، إلى أن أصبح مؤسسة قائمة بذاتها منذ عام ١٩٨٦، بعد أن نصت معاهدة القانون الأوروبي الموحد على وجوده في المادة ٢ منها، وأكدت معاهدة ماستريخت على ذلك في (المادة D)منها[٧]، بحيث يضم رؤساء الدول والحكومات للدول الأعضاء ورئيس المفوضية الأوروبية، يساعدهم وزراء الخارجية وعضو من المفوضية، ويجتمع على الأقل مرتين في العام[٨].

وفيما يتعلق بأسلوب عمل المجلس وطريقة مشاركته في عملية صنع القرار، يلاحظ أنه لايتخذ قرارات ولايشرع قوانين ملزمة وذات النفاذ الفوري، بل يقتصر عمله، في الغالب، على بلورة سياسات وتوصيات وتوجيهات عامة وإصدار بيانات أو نداءات أو توصيات، بعد عملية تفاوضية مستمرة، وعليه لاتوجد ضرورة إلى إجراء التصويت، لذلك يمكن القول إن المجلس الأوروبي تحول، عمليا، إلى مرجعية مؤسسية عليا تعمل على حل كافة المشكلات التي تواجه مسيرة الوحدة الأوروبية ويستعصى حلها على المؤسسات الأخرى، ويعاد الموضوع بعد إيجاد الحلول العملية المناسبة إلى المؤسسات الأخرى ليستكمل دوره في البحث ودراسة الأبعاد الفنية قبل صدور القرار النهائي من قبل المجلس الوزاري بشأنها[٩]. وبهذا استطاع المجلس الأوروبي أن يحل العديد من المشاكل (آخرها كانت مشكلة

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤١.

2 – عقد مؤتمران على مستوى القمة في باريس و بون في عام ١٩٦١، وأعقبها إجتماع ثالث في عام ١٩٦٧ بمناسبة مرور ١٠ سنوات على التوقيع على معاهدة روما المنشئة للجماعة. أنظر: د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٣٩.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩١.

4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٢.

5 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٣٩.

6 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤١ ، وأنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٦٣.

7 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٣٩.

8 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٢– ١٠٣.

9 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٣. وللاطلاع على المزيد أنظر: د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٨٩. كذلك د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٢٣. كذلك د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٣٧.

التصديق على الدستور الأوروبي في قمة بروكسل ٢١ حزيران ٢٠٠٧) التي اعترضت طريق الوحدة الأوروبية وتغلب على العديد من الأزمات التي ثارت بسبب مطالب خاصة ببعض الدول الأعضاء، ولعب دورا فعالا في تحديد الشروط وتهيئة الأوضاع التي تتعلق بالتوسع الأفقي وقبول الأعضاء الجدد واستراتيجية التعامل مع الأوضاع المترتبة على الاحداث الدولية مثل انهيار الاتحاد السوفيتي[١]. وعليه يمكن القول إن المجلس الأوروبي يقوم بدورين رئيسين وهما: الأول، وضع السياسة العامة للاتحاد، والثاني، هو حل المشاكل التي لم يتمكن المجلس الوزاري من حلها[٢].

مما سبق يلاحظ أن المجلس الأوروبي لايتدخل مباشرة في إدارة الاتحاد الأوروبي، بل يقتصر دوره على إصدار التوجيهات العامة لتحديد وجهة مسيرة الاتحاد الأوروبي، لذلك عادة ما يوصف بأنه مؤسسة من نوع مابين الحكومات **Intergovernmental Institution** وليس مؤسسة مافوق الوطنية **Supranational Institution**، أي بمعنى أنه مجال يظهر فيه دور الدول الأعضاء ولايعد مؤسسة ذات سلطات فوق سلطات الدول الأعضاء[٣].

٣-٢-٢ مجلس الوزراء (المجلس) Council of Ministers:

مجلس الوزراء هو صورة تقليدية لمؤسسات مابين الحكومات على شاكلة مؤسسات المنظمات الدولية، لأن الدول تتمثل فيه على مستوى الوزراء من كل دولة من الدول الأعضاء، ويكون كل وزير مسؤولا أمام حكومته وبرلمان بلاده، لذلك يحاول الوزراء، من منطلق إدراكهم حقيقة مسؤوليتهم أمام دولهم، أن يحققوا مصالح بلدانهم على وفق آرائهم الخاصة أو آراء حكوماتهم أثناء الأعمال التي ينجزونها في المجلس[٤]. لذلك نصت (المادة ٢٠٣) من معاهدة ماستريخت ، على ان يتشكل المجلس الوزاري من ممثل واحد عن كل دولة ويتعين أن يكون على مستوى وزاري، يكون مفوضا ويملك صلاحية التحدث باسم حكومة الدولة التي يمثلها، أي لايجوز أن ترسل الدول الأعضاء موظفين إداريين لتمثيلها في اجتماعات هذا المجلس[٥].

جدير بالذكر أن عضوية المجلس متغيرة بحسب الموضوع محل البحث والدراسة، فإذا كان الموضوع يتعلق بالزراعة أو المالية أو الصناعة ...الخ، اجتمع الوزراء المتخصصون في هذه المجالات لوحدهم ، أما وزراء الخارجية فيجتمعون مرة على الأقل شهريا ماعدا شهر آب، لمناقشة القضايا المتعلقة بالسياسة الخارجية، حيث يقومون بعملية التنسيق العام لاجتماعات الوزراء في القطاعات الأخرى، وعادة مايكون هناك أكثر من اجتماع في الوقت ذاته في الاتحاد الأوروبي، حيث يمكن أن يجتمع وزراء المالية في حجرة ووزراء الزراعة في حجرة أخرى[٦]، ويترأس اجتماعات المجلس الوزاري الوزير الممثل لإحدى الدول الأعضاء بالتناوب لمدة ستة أشهر تبعا للتسلسل الهجائي للدول[٧].

---

1 – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٠.
2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٣.
3 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٢.
4 – Jon Pinder,op. cit.,p33.
5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٥.
6 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٣.
7 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٦٤.

يقوم المجلس الوزاري بوظائف متنوعة وهامة، يمكن تلخيصها بما يأتي[1]:

١- تعبر الدول الأعضاء من خلال المجلس الوزاري، مباشرة، عن مصالحها وتدافع عن سياساتها، وتنص المادة ١٤٥ من معاهدة الجماعة الاقتصادية على أن المجلس يقوم بمهمة التنسيق بين السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، كذلك حل الخلافات بينها وبين الأجهزة الأخرى للاتحاد.

٢- يعد المجلس الجهاز الرئيس المكلف بوضع التشريعات للاتحاد (مع تزايد سلطات البرلمان الأوروبي بعد معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ بهذا الخصوص) ، فيتخذ لوحده القرار النهائي في مجموعة من التشريعات، ويشترك مع البرلمان الأوروبي في إقرار مجموعة أخرى (المادة ١٨٩ من معاهدة الجماعة الأوروبية).

٣- يمنح المجلس المفوضية الأوروبية، بخصوص القوانين التي يصدرها، سلطات إصدار تعليمات خاصة بتنفيذها.

٤- يقر المجلس مع البرلمان، ميزانية الاتحاد.

٥- يعقد المجلس اتفاقيات مع الدول الأجنبية.

وبالنسبة لعملية التصويت داخل المجلس، فقد مارست فرنسا خلال الحقبة الديجولية ضغوطا، كي تُبقيَ اتخاذ قرارات المجلس بالإجماع، الأمر الذي أسفر عن أزمة بين الجماعات الأوروبية وبين فرنسا، حيث تمت تسويتها في اللوكسمبورج[2] في النهاية، غير أن التوسع الأفقي والعمودي المضطرد للعملية التكاملية جعل من الصعوبة بمكان استمرار وتنشيط عملية التكامل الأوروبي في ظل قاعدة الإجماع، مما أدى إلى إدخال تعديلات عديدة على عملية صنع القرار في المجلس[3]، وأسفرت في النهاية عن وجود ثلاثة أنواع مختلفة لعملية اتخاذ القرارات وهي:

١- القرارات التي تتطلب الإجماع والتي تتعلق بالقضايا المهمة والرئيسة كقبول أعضاء جدد في الاتحاد أو إجراء تعديل على اتفاقيات الاتحاد أو وضع سياسة مشتركة جديدة[4]، في هذه الحالة تتساوى قوة التصويت للدول، حيث يمكن لأي دولة مهما كان حجمها أن تمارس حق النقض(الفيتو) ضد إصدار القرار، لكن الإمتناع عن التصويت لايعوق إصدارها[5].

---

1 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٢١. وللاطلاع على المزيد أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١٣-١١٤.

2 – في بداية عمل المجلس الوزاري كان معظم القرارات تتخذ بالإجماع، وعندما طالبت المفوضية الأوروبية في نيسان عام ١٩٦٥ بإصلاحات مؤسسية تستهدف الإسراع بعملية التكامل الأوروبي، عن طريق توسيع سلطات المفوضية الأوروبية، وإتخاذ القرارات داخل مجلس وزراء الجماعة بالأغلبية بدلا من الإجماع، عارضت فرنسا ذلك، في إطار سياسة ديجول، بشدة حيث وصل التصعيد الفرنسي إلى حد مقاطعتها لأعمال أجهزة ومؤسسات الجماعة الأوروبية وإنسحبت من إجتماعات المجلس في ٣٠ حزيران عام ١٩٦٥، التي إشتهرت بـ(سياسة المقعد الخالي)، ولم تعد فرنسا إلى شغل مقعدها إلا بعد التوصل إلى حل وسط في ٣٠ كانون الثاني عام ١٩٦٦ بما عرف بـ(تسوية لوكسمبورج Luxembourg Compromise)، التي كانت عبارة عن إتفاق بين الدول الأعضاء أعطي الحق بموجبه للدول الأعضاء المطالبة بإتخاذ القرارات بالإجماع في المجلس في حالة تعرض مصالحها الحيوية للخطر، أي إعطاء الدول الأعضاء بشكل غير مباشر حق إستخدام الفيتو على قرارات المجلس، لكن لم يحدد الإتفاق تعريف المصالح الحيوية للدول ومدى تعرضها للخطر وترك تفسير ذلك للدول المعنية.أنظر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٥.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٦.

4 – د.عبدالكريم علوان،المصدر السابق،ص٢٠١.

5 –د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩١.

٢- القرارات التي يمكن اتخاذها بالأغلبية البسيطة على وفق مبدأ المساواة السيادية وعلى أساس أن لكل دولة صوتا واحدا[١]، وتتعلق أساسا بعدد من المسائل الإجرائية غير المهمة[٢].

٣- القرارات التي تتطلب الأغلبية الموصوفة[٣]، وتحسب على وفق نظام التصويت الترجيحي، بحيث تختلف فيه أوزان الدول في عملية التصويت بالنظر إلى حجمها وقوتها الفعلية[٤]، وذلك بهدف منع سيطرة مجموعة معينة من الدول على حركة الجماعة. وتعد هذه الطريقة في الوقت الحاضر هي الطريقة الأساسية للتصويت في المجلس[٥]، بحيث تستخدم في الكثير من القرارات التي تصدر عن المجلس، بخاصة فيما يتعلق بسياسات الزراعة، والصيد، والسوق الداخلي، والبيئة، والنقل وغيرها[٦]. يجدر بالذكر أتفقت الدول الأعضاء، عند معاهدة نيس، على توزيع جديد لأصوات الدول الأعضاء، عند القرارات التي يتخذ بالأغلبية الموصوفة، في المجلس[٧]، وأن تكون الأغلبية الموصوفة في المجلس (٢٥٥) صوتا بنسبة ٧٣,٩٪ من مجموع أصوات الدول الأعضاء[٨]، على أن توافق أغلبية الدول وأحيانا الثلثان على القرار، ولأي دولة حق طلب التأكد من أن نسبة سكان الدول الموافقة على القرار لاتقل عن ٦٢٪ من اجمالي عدد سكان الجماعة[٩] أي للدول الأعضاء أن تطلب شرط أن تمثل نسبة سكان الدول الموافقة على قرار المجلس ٦٢٪ من نسبة سكان الدول الأعضاء في الاتحاد، وهذا الشرط إختياري يمكن أن تتمسك به الدول الأعضاء أو لا تتمسك به.

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٦.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٥.

3 – جرت العادة على التمييز بين نوعين من الأغلبية وهما: الأغلبية البسيطة، وهي التي تتجاوز نصف الأصوات بأي مقدار. والأغلبية الموصوفة، هي التي تكون أكثر من نصف الأصوات بمقدار معين يتم تحديده، كالثلثين او ثلاثة أرباع او أربعة أخماس. أنظر د.عبدالكريم علوان،المصدر السابق،ص٣٢.

4 – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨١.

5 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٤.

6 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٢٢.

7 – أنظر الملحق رقم (٥).

8 – Wolfgang Wessels. "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution." Journal of Common Market Studies Vol 39, No 2: June 2001,p.12. http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00285

9 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٤٣. جدير بالذكر حددت معاهدة روما لحساب الأغلبية الموصوفة ٤ أصوات لكل من ألمانيا وإيطاليا وفرنسا، و ٢ صوتا لبلجيكا و هولندا، و ١ صوت للوكسمبورج، بمجموع ١٧ صوتا، وأشترطت ١٢ صوتا بنسبة ٧٠,٥٪ من الأصوات لتحقيق الأغلبية الموصوفة، لكن مع أزدياد عدد الأعضاء في عام ١٩٧٣ أصبح لكل من بريطانيا وألمانيا وإيطاليا وفرنسا ١٠ اصوات، و ٥ اصوات لكل من بلجيكا وهولندا، و ٣ اصوات لكل من أيرلندا والدانمارك، وصوتان للوكسمبورج، أي بمجموع ٥٨ صوتا مع إشتراط ٤١ صوتا بنسبة ٧٠,٦٪ لتحقيق الأغلبية الموصوفة، وعند التوسع الثاني والثالث ١٩٨٠ و١٩٨٦ أصبح عدد الدول الأعضاء ١٢ دولة أصبح لكل من بريطانيا وألمانيا وإيطاليا وفرنسا ١٠ اصوات، و ٨ اصوات لاسبانيا، و ٥ اصوات لكل من بلجيكا وهولندا والبرتغال واليونان، و ٣ اصوات لكل من أيرلندا والدانمارك، وصوتان للوكسمبورج، بمجموع ٧٦ صوتا، وأشترطت ٥٤ صوتا بنسبة ٧١,٤٪ من الأصوات لتحقيق الأغلبية الموصوفة، وعند التوسع الرابع ١٩٩٥ أُضيف ٤ أصوات لكل من النمسا والسويد، و٣ اصوات لفنلندا، بحيث ارتفع المجموع الكلي للأصوات إلى ٨٧ صوتا وأصبحت الأغلبية الموصوفة ٦٢ صوتا بنسبة ٧١٪ .أنظر:

Colin Hay & Anand Menon,op. cit.,pp.178-179.

وجدير بالذكر أنه يعاون المجلس عدد من اللجان ومجموعات العمل في أداء عمله وفي مقدمتهم (لجنة الممثلين الدائميين) التي تعد لإجتماعات المجلس و(اللجنة السياسية) و(وحدة التخطيط والإنذار المبكر) ويوجد للمجلس أمانة عامة[1].

يلاحظ مما تقدم أن الوظيفة الرئيسة للمجلس الوزاري في سياق البنية التنظيمية والمؤسسية الراهنة للاتحاد الأوروبي، هي وظيفة مزدوجة ذات بعدين أحدهما تشريعي والآخر تنفيذي، لأن المجلس هو العنصر الأساسي في العملية التشريعية ويتولى سلطة التشريع الفعلية، وفي الوقت ذاته أحد الأعمدة الرئيسة للسلطة التنفيذية في النظام السياسي للاتحاد الأوروبي ويحتل موقعا مهما في عملية صنع القرار في الاتحاد باعتباره حلقة الوصل الرئيسة التي تربط بين كل من البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية بعضهما ببعض[2].

ومن جهة أخرى، لو نظرنا إلى وظائف المجلس وتكوينه نرى أنه يكتسب خصائص الأجهزة ما بين الحكومات – كباقي أجهزة المنظمات الدولية – وخصائص مؤسسات مافوق الوطنية في ذات الوقت[3]، لكون المجلس يضم ممثلين عن الدول الأعضاء، الذين عليهم اتباع تعليمات دولهم ومراعاة مصالحها فهذا يعد جهازا حكوميا يشبه إلى حد كبير الأجهزة التقليدية في المنظمات الدولية[4]، لكن في الوقت نفسه ان مركز ممثلي الدول الأعضاء يختلف عن مركز ممثلي الحكومات في المنظمات الدولية لأنهم يكونون جهازا للجماعة ويجب أن يكون الهدف من التعليمات الموجهة اليهم تحقيق أهداف الجماعة وليس تحقيق المصالح الوطنية[5]. هذا بالإضافة إلى التوسع المتزايد، منذ معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦، في إتخاذ قراراته بالأغلبية الموصوفة في الكثير من مجالات نشاط الاتحاد الأوروبي، وخاصة في عمود الجماعة الأوروبية.

٣-٢-٣ البرلمان الأوروبي European parliament :

أدركت حركة الوحدة الأوروبية مدى أهمية مشاركة الشعوب الأوروبية في العملية التكاملية لدعم واستمرارية فكرة الوحدة، لذا حرصت منذ بداية انطلاقها على أن تتضمن مؤسسات الاندماج هيئة تمثيلية تعبر عن إرادة الشعوب الأوروبية لتضمن مشاركة تلك الشعوب في عملية صنع القرار. وعلى الرغم من عدم ذكر وجود برلمان في مشروع الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، الا أنه خلال المفاوضات التمهيدية سرعان ما لوحظ هذا النقص وأهمية البعد الديمقراطي في العملية التكاملية، لذا حرص الآباء

---

1 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٤ ومابعدها.

2 – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٢. وأنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١٤.

3 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٠.

4 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٧٥.

5 – وتؤيد هذه الرؤية (المادة ٢٦) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب التي تنص على أن يعمل المجلس على التنسيق بين عمل السلطة العليا – المفوضية فيما بعد– والحكومات، وتنص (المادة ١١٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية على أن يعمل المجلس على التنسيق بين عمل الدول الأعضاء والجماعة، وتؤكد (المادة ١٤٥) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الاوروبية على أن يعمل المجلس على تحقيق أهداف الجماعة من خلال تنسيق السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء.أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١١.

المؤسسون على أن يتضمن الهيكل التنظيمي لمؤسسات الوحدة الأوروبية هيئة تمثيلية منتخبة بالإقتراع المباشر تقوم بوظيفة تشريعية ورقابية حقيقية[1].

وفي هذا السياق، نصت (المادة ٧) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب على أن تكون بين مؤسسات الجماعة جمعية برلمانية تتكون من (٨٧) مندوبا يمثلون شعوب الدول الأعضاء ويتم تعينهم من قبل البرلمانات الوطنية، تنعقد مرة واحدة كل عام لتتلقى تقريرا سنويا من السلطة العليا (المفوضية فيما بعد) للجماعة، لكن كان تشبه جمعية المساهمين في شركة أكثر من كونها هيئة برلمانية، لأنه لم يكن بمقدورها تعين السلطة العليا في الجماعة ولم يكن مطلوبا من السلطة العليا أن تستشيره قبل اتخاذ قرار ما، بالإضافة إلى عدم انتخاب أعضائها بانتخاب مباشر من قبل الشعوب الأوروبية، على الرغم من اشتراط المعاهدة على ذلك، وعليه يمكن القول ان العنصر البرلماني كان في جماعة الفحم والصلب هزيلا للغاية[2]، الا أن الجمعية البرلمانية استطاعت تجاوز النصوص من خلال الممارسة وأن توسع من فعالياتها وتعقد جلساتها أكثر من مرة في السنة[3].

بسبب ضرورة وجود جهاز يمثل الشعوب الأوروبية في العملية التكاملية، نصت معاهدة روما، أيضا، على إنشاء جمعية مشتركة تكون بمثابة برلمان لكل من الجماعة الاقتصادية الاوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية على غرار الجمعية البرلمانية للجماعة الأوروبية للفحم والصلب، لكن هذه المرة بصلاحيات مختلفة بعض الشيء[4]، وتم توحيد الجمعيات الثلاث في جمعية واحدة بموجب بروتوكول ملحق بمعاهدة روما لتجنب تعدد الجمعيات[5]، تحت عنوان (**الجمعية البرلمانية الأوروبية**)، وسميت بإسم (**البرلمان الأوروبي European Parliament**) منذ عام ١٩٦٢[6]، على الرغم من عدم تقنين إسمها إلا بعد صدور معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦[7]، وكانت الجمعية البرلمانية تتكون من (١٤٢) عضوا، عند معاهدة روما ١٩٥٧، تُعينهم البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، وأرتفع عدد أعضائها إلى (١٩٨) عضوا عند التوسع الأول للجماعة في عام ١٩٧٢[8].

بدأ البرلمان الأوروبي كجهاز شعبي يشق طريقه لكي يصبح أكثر فاعلية وقدرة على المشاركة في صنع القرار بعد أن أصبح التشاور المنتظم بينه وبين المفوضية الأوروبية، قبل اتخاذ بعض القرارات، تقليدا مستمرا. ومع تبني نظام جديد لتمويل ميزانية الجماعة بموارد ذاتية إلى جانب مساهمات الدول الأعضاء أو بدلا منها في بداية السبعينات، أصبحت هناك حاجة، على وفق التقاليد الديمقراطية، للإعتراف بدور رقابي للبرلمان الأوروبي على أوجه إنفاق هذه الموارد[9]، غير أن طريقة انتخاب أعضاء البرلمان بصورة مباشرة من قبل الناخبين في الدول الأعضاء كانت مثار نقاشات مطولة في الجماعة، حيث ومنذ عام ١٩٦٠ قدمت العديد من الإقتراحات بهذا الشأن، إلا أنه لم يحصل ذلك إلا في نهاية

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٧.
2 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٨٠–٨١.
3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٨.
4 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٨.
5 – د.الشافعي محمد بشير، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣٢٤.
6 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٥٣.
7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٩.
8 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٨.
9 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٩.

السبعينيات[1]، وذلك بعد أن توصلت قمة باريس في كانون الثاني عام ١٩٧٤ إلى اتخاذ قرار باختيار أعضاء البرلمان الأوروبي عن طريق الانتخاب المباشر، وتم تطبيق هذا القرار في حزيران عام ١٩٧٩[2]، وقد جرت الانتخابات في الاتحاد الأوروبي لانتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي كل خمس سنوات مرة في أعوام ١٩٨٤، ١٩٨٩، ١٩٩٤، ١٩٩٩، كما جرت الانتخابات الأخيرة في عام ٢٠٠٤[3]، وتكمن أهمية خطوة الانتخابات المباشرة للبرلمان الأوروبي في النقاط التالية[4]:

١- أدت إلى استقلالية البرلمان الأوروبي عن البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

٢- جعلت الرابطة بين المواطن الأوروبي والبرلمان الأوروبي أكثر صلة.

٣- أعطت البرلمان الأوروبي استقلالا سياسيا في مواجهة باقي أجهزة الاتحاد، الأمر الذي أعطى للبرلمان الكثير من الصلاحيات في الاتحاد الأوروبي وطور من فعالياته وأكسبه وزنا كبيرا داخل البناء المؤسسي للاتحاد بعد عام ١٩٧٩.

وبذلك أصبح البرلمان الأوروبي التجربة الوحيدة للديمقراطية مافوق الدولة الوطنية في العالم[5].

غير أن عدد أعضاء البرلمان تغير كثيرا تحت تأثير التوسع الأفقي والعمودي المستمر للاتحاد الأوروبي، بحيث أصبح عدد مقاعده بعد انضمام النمسا والسويد وفنلندا عام ١٩٩٥ (٦٢٦) مقعدا، ونصت معاهدة أمستردام على ألا يزيد عدد مقاعد البرلمان عن (٧٠٠) مقعدا، وذلك بهدف عدم تحويل البرلمان إلى جمعية عمومية تصعب السيطرة على سير أعمالها، غير أن معاهدة نيس رفعت عدد أعضاء البرلمان إلى (٧٣٢) مقعدا[6].

ويتم انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي لمدة خمس سنوات، وطبقا للمواطنة الأوروبية يجوز لكل مواطن أوروبي في الدول الأعضاء أن يرشح نفسه وأن ينتخب في أي دولة عضو يقيم فيها وبذات الشروط المطبقة على مواطني هذه الدولة، أي يحق لمواطني الاتحاد المقيمين في أي دولة عضو في الاتحاد الترشح والانتخاب في انتخابات البرلمان الأوروبي بغض النظر عن جنسياتهم الوطنية، ولأعضاء البرلمان أن يجمعوا بين عضويتهم في البرلمان الأوروبي وعضويتهم في البرلمانات الوطنية، لكن يوجد عدد محدود من الوظائف لايجوز لأعضاء البرلمان الأوروبي توليها في أثناء عضويتهم في البرلمان

---

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٨٤.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٥٣. جدير بالذكر أنه بحسب قرار المجلس الأوروبي تم إجراء الإنتخابات على وفق طريقة التصويت التي يتبعها كل دولة في إنتخاب البرلمان الوطني فيها إلى أن يتم إعداد نظام موحد للتصويت يعده البرلمان الأوروبي الجديد يتبع في كل الدول الأعضاء، الا أنه لم يتم تحديد النظام الإنتخابي الموحد لحد الآن وبقي هذا الأسلوب متبعا لحد الآن . أنظر: د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٣٧.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٩. للإطلاع على المزيد أنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٨٥ ومابعدها.

4 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٣٧.

5 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٣.

6 – John Fairhurst, Law of the European Union,5th edition,Pearson Longman,Great Britain,2006,p.102.

وللاطلاع على المزيد حول التغيرات التي طرأت على عدد أعضاء البرلمان الأوروبي في أثناء الدورات الانتخابية بين أعوام ١٩٧٩-٢٠٠٥ أنظر: د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣٢٥.وكذلك د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٣٥. وكذلك د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٥٣. وكذلك د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٨٥ ومابعدها. وللاطلاع على عدد مقاعد البرلمان المخصصة لكل دولة عضو في الاتحاد كما اتفقت عليه الدول الأعضاء عند معاهدة نيس عام ٢٠٠٠ أنظر الملحق رقم (٥).

الأوروبي، أهمها: أن يكون عضوا في حكومة دولة عضو أو في المفوضية الأوروبية، أو أن يكون قاضيا أو محاميا عاما أو مسجلا في محكمة العدل الأوروبية، أو موظفا عاملا في مؤسسات الاتحاد[١].

ويعقد البرلمان الأوروبي دوراته السنوية في شهر آذار من كل سنة، كما يعقد دورات استثنائية[٢]، ويقع مقره الرئيسِ في ستراسبورج بفرنسا[٣]، ويقوم أعضاؤه بإنتخاب رئيس البرلمان وأربعة عشر نائبا للرئيس وخمسة أعضاء مسؤولين عن الشؤون الإدارية والمالية من بينهم، لمدة سنتين ونصف سنة مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى ضمان تمثيل مناسب للدول الأعضاء وللاتجاهات السياسية الموجودة داخل البرلمان[٤]، ويصدر قراراته بالأغلبية المطلقة فيما عدا المسائل التي تنص المعاهدات على خلاف ذلك مثل الميزانية وتوجيه اللوم إلى المفوضية الأوروبية[٥].

جدير بالذكر أن التنظيم الداخلي للبرلمان الأوروبي يشبه التنظيم الداخلي للبرلمانات الوطنية من حيث وجود الكتل البرلمانية واللجان البرلمانية[٦]، لذلك توجد اللجان الدائمة لتنظيم عمل البرلمان، التي وصلت عددها في الوقت الحاضر إلى (١٧) لجنة أو أكثر[٧].

كذلك أعضاء البرلمان الأوروبي لايمثلون دولهم، بل يمارسون عملهم بإستقلالية تامة عنها، لذلك فهم غير ملزمين بأية تعليمات أو توجيهات من أية دولة[٨]، لكن هذا لايمنعهم من تشكيل التكتلات البرلمانية معا على وفق التوجهات السياسية[٩]، وعليه يصنف الأعضاء بحسب اتجاهاتهم السياسية وليس بحسب جنسياتهم الوطنية[١٠]، وأدى ذلك إلى بروز تكتلات برلمانية داخل البرلمان الأوروبي التي تعرف بالجماعات السياسية[١١]، وهذه الجماعات في الغالب عبارة عن تجمع الأحزاب الوطنية، مع ملاحظة أنه لايجوز للعضو أن ينتمي لأكثر من جماعة سياسية واحدة، ويجوز للعضو ألا ينضم إلى أي من هذه الجماعات،أي يبقى مستقلا[١٢]. ويجلس الأعضاء في البرلمان تبعا لمجموعاتهم السياسية وليس تبعا لجنسياتهم الوطنية[١٣]. والجماعات السياسية الأوروبية ليست لها اهتمامات سياسية بدولة واحدة وإنما تتركز سياساتها على أوروبا ككل، لذلك يعد نظام الجماعات السياسية داخل

---

1 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٣٨–٣٩.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة ،المصدر السابق،ص٥٤.

3 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٢.

4 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٣٢. وللاطلاع على المزيد حول كيفية إنتخاب رئيس البرلمان ونوابه والأعضاء المسؤولين عن الشؤون المالية والإدارية أنظر: د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٤٣ ومابعدها .

5 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٤.

6 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.

7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١١.

8 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٣٢.

9 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥١.

10 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٩.

11 – يشترط لتشكيل التكتل البرلماني الذي يعرف بالجماعة السياسية، ان يضم (٢٣) عضوا إذا كانوا ينتمون إلى جنسية واحدة، و(١٨) عضوا إذا كان الأعضاء فيه ينتمون بجنسياتهم إلى دولتين، و(١٢) عضوا إذا كانوا ينتمون إلى ثلاث دول مختلفة أو أكثر، لذلك يوجد عدد كبير من الجماعات السياسية في كل دورة برلمانية، فعلى سبيل المثال أفرزت الإنتخابات البرلمانية الأوروبية لعام ١٩٩٩ ثمانية مجموعات برلمانية تضم سبعين حزبا وطنيا إضافة إلى عدد من الأعضاء غير المسجلين في أي من الجماعات السياسية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١١–٢١٢.

12 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٣٩–٤٠.

13 - John Fairhurst,op. cit.,p.103.

البرلمان الأوروبي دعوة جادة لصهر المواطنين الأوروبيين في دولة أوروبية موحدة[1]. ويؤكد ذلك على إن معاهدات الاتحاد الأوروبي تشجع على إنشاء الأحزاب والتنظيمات السياسية مافوق الوطنية.

ويلعب البرلمان الأوروبي دورا يختلف بإختلاف الأعمدة الثلاثة للاتحاد الأوروبي (عمود الجماعة الأوروبية، وعمود السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وعمود العدالة والشؤون الداخلية)، كالآتي[2]:

١- **عمود الجماعة الأوروبية:** نجد في هذا العمود ان للبرلمان دورا هاما وتأثيرا كبيرا في رسم السياسات التي تتعلق بنشاطات الجماعة، فهو يشرع في مجالات واسعة، مع المجلس، قوانين الجماعة ويقر ميزانية الجماعة ويراقب تنفيذ المفوضية لمهامها، كذلك ان القضايا الأساسية التي تتعلق بالجماعات الثلاث كانت محلا لمناقشات وإقتراحات داخل البرلمان الأوروبي قبل أن تلفت إنتباه الحكومات الوطنية (مثل مبادرة البرلمان الأوروبي بتطوير الجماعة الاقتصادية الأوروبية في بداية الثمانينيات التي نتجت عنها معاهدة القانون الأوروبي الموحد، وتحديد الموعد النهائي لتحقيق السوق الموحدة في عام ١٩٩٣، والمطالبة بالمواطنة الأوروبية عند معاهدة ماستريخت....الخ).

٢- **عمود السياسة الخارجية والأمنية المشتركة :** حددت معاهدة الاتحاد الأوروبي دور البرلمان الأوروبي في هذا المجال بنصها على أن تستشير رئاسة المجلس البرلمان الأوروبي حول المفاهيم الأساسية والاختيارات الرئيسة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وتضمن ان وجهات نظر البرلمان الأوروبي قد تم أخذها بنظر الاعتبار على نحو واف. وتخبر الرئاسة والمفوضية الأوروبية البرلمان الأوروبي بتطورات سياسة الاتحاد الخارجية، ويمكن للبرلمان الأوروبي أن يوجه الأسئلة للمجلس وأن يصدر توصيات له. ويعقد البرلمان الأوروبي مناقشة سنوية حول التقدم في تنفيذ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

٣- **عمود العدالة والشؤون الداخلية:** ففي هذا المجال للبرلمان الأوروبي دور محدود يقتصر فقط على توجيه الأسئلة للمجلس وتقديم المشورة والتوصيات.

جدير بالذكر أن البرلمان الأوروبي، مثل كل البرلمانات الوطنية، يمارس ثلاث سلطات أساسية وهي : سلطة التشريع، وسلطة الإشراف على الميزانية، وسلطة مراقبة التنفيذ[1]، كالآتي:

---

1 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٣٩-٤٠. جدير بالذكر أنه خلال الفترة الأولى لتكوين الجماعة الاوروبية (١٩٥٨-١٩٧٢) هيمنت الأحزاب السياسية المحافظة على البرلمان، لكن بعد توسع الجماعة في عام ١٩٧٣ أصبحت الغلبة للاشتراكيين الديموقراطيين وذلك بسبب انضمام حزب العمال البريطاني إلى قائمة الأحزاب الأشتراكية الديمقراطية المشاركة في البرلمان، وبعد عام ١٩٧٩، شكلت أحزاب تحالف يمين الوسط الأوروبية (الديمقراطيون المسيحيون، والمحافظون، والأحرار، والديجوليون) أغلبية البرلمان، وتكرر ذلك في انتخابات عام ١٩٨٤، لكن دخلت البرلمان الأوروبي قوى جديدة في دورة عام ١٩٨٤ ، مثل حزب الخضر الألماني وأنصار البيئة في هولندا وبلجيكا، ونجحت أحزاب اليمين المتطرف تعزيز مواقعها بحصولها على (١٦) مقعدا في إيطاليا واليونان وفرنسا . أنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٨٨ ومابعدها. أما توزيع المقاعد على الجماعات السياسية في إنتخابات عام ١٩٩٩ فكان (٢١٤) مقعدا للأشتراكيين الأوروبيين PES ، و (٢٠١) مقعدا للأحزاب الشعبية الأوروبية (المكونة أساسا من الأحزاب المسيحية الديمقراطية)EP.P ، و (٤٢) مقعدا لمجموعة الأحرار والديمقراطيين والاصلاحيين (المكونة أساسا من حزب المحافظين البريطاني)ELDR ، و (١٣١) للأحزاب الأخرى و (٣٨) للمستقلين. أنظر: د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٩.وللمزيد حول توزيع مقاعد البرلمان الأوروبي بين الجماعات السياسية في عام ٢٠٠٥ ، أنظر الملحق رقم (٦).

2 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٤٩ ومابعدها.

٣-٢-٣-١ سلطة التشريع

كانت مهمة البرلمان في البداية إستشارية في الأساس، حيث كانت هناك حالات تستلزم استشارة البرلمان قبل أن يصدر مجلس الوزراء عملا تشريعيا وعدم إستشارته في الحالات المنصوصة عليها كان يعد مسوغا لإلغاء العمل التشريعي[٢]، لكن ذلك لم يكن يعني ان البرلمان الأوروبي كان يتمتع بسلطات وصلاحيات تشريعية حقيقية[٣]، لذلك بعد أن تم انتخاب أعضائه بطريقة مباشرة منذ عام ١٩٧٩ وبهدف تعزيز التوجه الديمقراطي في الجماعة الأوروبية، منح البرلمان الأوروبي، بالتدريج، سلطات أخرى في مجال التشريع عن طريق نظام (إجراء التعاون) ونظام (إجراء المشاركة) ونظام (إجراء الموافقة)، وذلك في معاهدة القانون الأوروبي الموحد ١٩٨٦ ومعاهدة ماستريخت ١٩٩٢ ومعاهدة أمستردام ١٩٩٧، وبذلك أصبح للاتحاد الأوروبي أربعة إجراءات تشريعية تمكن البرلمان الأوروبي من ممارسة سلطة التشريع في الجماعة بفاعلية أكبر مما كان عليه في البداية[٤]، وللوقوف على مدى تقدم السلطات التشريعية للبرلمان الأوروبي نتطرق إلى مضمون تلك الإجراءات في النقاط الآتية:

أولا: إجراء الإستشارة (قراءة فردية) Consultation Procedure :

كان هذا الإجراء هو الآلية المعتادة لمشاركة البرلمان في العملية التشريعية، لاسيما مع بداية نشأة الجماعات الأوروبية الثلاث، لكن بعد تطور وتوسع العملية التكاملية على الصعيدين الأفقي والعمودي لم تعد هذه الآلية معتمدة الا في الموضوعات التي لم تنص على آليات جديدة لاتخاذ التشريعات بشأنها، حيث يمر صنع القرار على وفق هذا الإجراء بمرحلة الإعداد، ومرحلة الاستشارة، وأخيرا مرحلة الإقرار[٥]، بحيث تقوم المفوضية الأوروبية في المرحلة الأولى بإعداد مشروع التشريع المقترح وترسله إلى المجلس[٦]، وبذلك تبدأ مرحلة الاستشارة، حيث يتعين على المجلس أن يحدد أولا ما إذا كان يتعين عليه التشاور المسبق مع البرلمان أو المؤسسات الأخرى قبل أن يعرضه للتصويت واتخاذ القرار بشأنه، ففي حالة وجود هذا الشرط، على المجلس أن يرسل المشروع المقترح إلى البرلمان أو الجهات المحددة الأخرى لإبداء رأيهم فيه وإلا أصبح القرار عرضة للطعن والإلغاء، بيد أن المجلس غير ملزم في أن يأخذ برأيهم في أغلب الأحوال[٧]، بعد ذلك تبدأ مرحلة الإقرار، التي تبدأ بعرض المشروع، مع آراء البرلمان والمؤسسات الأخرى ، على المجلس مرة أخرى، ويتم التصويت عليه إما بالإجماع أو بالأغلبية الموصوفة حسب ما تنص عليه المعاهدات المنشئة، وينشر في الجريدة الرسمية للاتحاد[٨].

---

1 – نفس المصدر أعلاه،ص٦٣.

2 – مثل المواد ٦-١٤(٤)-٤٧(٢)-٥٤(١)-٥٦(٢)-٥٧(٢)-٨٧(١)-١٠٠-١٠٦(٦)-١٣٣-٢٠١-٢١٢-٢٢٨-٢٣٥ من معاهدة الجماعة الأوروبية. أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٥.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٢.

4 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٦٥.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٢-٢٥٣.

6 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٧.

7 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي ،المصدر السابق،ص٢١١.

8 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٧. أنظر الملحق رقم (٧)

يلاحظ مما سبق، انه في هذا الإجراء يكون المجلس في الوضع الأقوى في العملية التشريعية بالنسبة للبرلمان، لأن القول الفصل في إصدار التشريع يعود إليه من جهة، وأنه غير ملزم في الأخذ برأي البرلمان من جهة أخرى.

ثانيا: إجراء التعاون (قراءتان) Co-operation Procedure :

عززت معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦من سلطات البرلمان الأوروبي، وذلك عندما استحدثت (إجراء التعاون) فيما يتعلق بالعملية التشريعية(١)، وينطبق في الواقع على الأمور المتعلقة بالوحدة الاقتصادية والنقدية(٢)، ويمكن تلخيصه كالآتي(٣):

١- تقدم المفوضية إقتراح مشروع القانون للبرلمان الأوروبي والمجلس، ويعطي البرلمان رأيه حول الإقتراح ويحيله إلى المجلس، مع أو بدون تعديلات.

٢- المجلس يقر رأيا مشتركا- بالأغلبية الموصوفة – ويرسله من جديد إلى البرلمان الأوروبي مع بيان الأسباب التي أدت به إلى اتخاذ الرأي المشترك، وفي هذه الحالة على البرلمان الأوروبي أن يتصرف خلال ٣ أشهر، ويمكنه أن يوافق على الرأي المشترك أو يرفضه أو يدخل التعديلات عليه .

٣- إذا وافق البرلمان على الرأي المشترك أو لم يتخذ موقفا من الرأي المشترك خلال المدة المذكورة، فإن المجلس سيقر المشروع طبقا للرأي المشترك -بالأغلبية الموصوفة-.

٤- أما إذا رفض البرلمان الأوروبي الرأي المشترك فالمجلس لايمكنه إقرار المشروع الا بالإجماع.

٥- أما إذا اقترح البرلمان إدخال تعديلات على الرأي المشترك، ففي هذه الحالة يرسل المشروع مرة أخرى إلى المفوضية الأوروبية، وللمفوضية رفض التعديل أو الموافقة عليه، ثم ترسل المفوضية إقتراحها إلى المجلس مرة أخرى، وللمجلس أن يقر المشروع بالإجماع في حالة رفض المفوضية تعديلات البرلمان، أو الموافقة عليه بالأغلبية الموصوفة في حالة قبول المفوضية للتعديلات.

مماسبق يلاحظ أن البرلمان خلال (إجراء التعاون) يلعب دورا أقوى من الدور الذي يلعبه في إطار (إجراء الاستشارة)، إذ لايكتفي البرلمان بقراءة واحدة لمشروع التشريع المقترح، وإنما يمكن له أن يقوم بقراءة ثانية ويصبح من حق المجلس بعدها أن يحدد موقفه من المشروع في ضوء موقف البرلمان، ولايمكن للمجلس إقرار المشروع إلا بالإجماع إذا لم يوافق عليه البرلمان أو في حالة اذا ما أراد إجراء التعديلات عليه.

غير ان هذا الإجراء لم يعط للبرلمان الدور الذي كان يطمح اليه في العملية التشريعية(٤)، على الرغم من إعطائه البرلمان فرصة أكبر في التأثير المباشر على قرار المجلس حتى ولو بقيت للمجلس الكلمة الأخيرة في إقرار مشروع القانون.

---

1 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٣٤.جدير بالذكر أن هذا الإجراء أصبح الآن محكوما بالمادة ٢٥٢ من معاهدة الاتحاد الأوروبي .أنظر: د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٦٧.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٣.

3 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٦٧ ومابعدها.

4 – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١١.

ثالثا: إجراء المشاركة (ثلاث قراءات) Co-decision Procedure :

على وفق هذا الإجراء، الذي نصت عليه (المادة ١٨٩ب) من معاهدة ماستريخت[1]، فإن البرلمان الأوروبي يتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة في الحالات التي تنص المعاهدات المنشئة على استخدام هذا الإجراء، بحيث تمكنه من الوقوف على قدم المساواة مع المجلس، وذلك بالحيلولة دون تمكين المجلس من إقرار التشريعات المقترحة إذا ماتعذر التوفيق بين وجهتي نظريهما. وقد أصبحت هذه الآلية هي الأكثر استخداما في عملية صنع القرار بالنسبة إلى الكثير من الموضوعات التي تقع ضمن مجالات عمل الجماعة الأوروبية (العمود الأول) في الاتحاد الأوروبي[2]، كذلك وسعت معاهدة أمستردام من نطاق هذا الإجراء ليمتد إلى حالات جديدة كانت تخضع لإجراءات الاستشارة أو إجراء التعاون مثل منع التمييز على أساس الجنسية والمواطنة، والتعاون في مجال المعلومات، والتوظيف، والمواصلات، وصندوق التنمية الإقليمي الأوروبي[3]، ثم وسعت معاهدة نيس مرة أخرى من مجال تطبيق إجراء المشاركة[4].

يمكن القول إن إجراء المشاركة هو إجراء معقد، ويشبه في بدايته إجراء التعاون، ثم يختلف إجراء التعاون عندما يصل الأمر للقراءة الثانية للبرلمان وذلك على النحو التالي[5]:

١- تقدم المفوضية مشروع التشريع المقترح إلى البرلمان الأوروبي، الذي يقوم بدوره بالقراءة الأولى ويرسله إلى المجلس.
٢- يقوم المجلس بالأغلبية الموصوفة باتخاذ الرأي المشترك ويرسله إلى البرلمان الأوروبي للقراءة الثانية،مع بيان الأسباب التي أدت به إلى اتخاذ الرأي المشترك.
٣- على البرلمان أن يتخذ موقفه من الرأي المشترك، الذي اتخذه المجلس الوزاري، خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وذلك بالموافقة على الرأي المشترك أو برفضه أو بتعديله.
٤- في حالة موافقة البرلمان على الرأي المشترك أو إذا لم يتخذ أي قرار بشأنه خلال المدة المحددة أعلاه، سيقر المجلس مشروع القانون طبقا للرأي المشترك –وبالأغلبية الموصوفة–.
٥- وإذا رفض البرلمان الرأي المشترك بالأغلبية المطلقة، في هذه الحالة لايمكن للمجلس أن يقر المشروع بالإجماع (كما هو الحال عليه عند إجراء التعاون)، لذلك يتم تشكيل لجنة التوافق، من أعضاء المجلس وعدد مماثل من أعضاء البرلمان، لتجتمع بهدف الوصول إلى التوافق بين البرلمان والمجلس حول المشروع المقترح. في هذه الحالة إذا توصلت اللجنة إلى إتفاق معين يتم إرسال المشروع إلى البرلمان للقراءه الثالثة ليؤكد على الاتفاق، وعليه يمكن للمجلس أن يقر المشروع بالأغلبية الموصوفة، لكن في حال اذا لم تصل لجنة التوافق إلى الاتفاق بشأن

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٩.
2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٤.
3 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٣٤–٣٥. وأنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٤. كذلك د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٢.
4 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٤٥.
5 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٧١. وأنظر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٩–٦٠. كذلك د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٤–٢٥٥.

المشروع، يرسل المشروع للبرلمان ليؤكد الرفض وينتهي المشروع دون إقراره، لأنه لايمكن للمجلس إقراره حتى بالإجماع.

٦- أما إذا قام البرلمان بتعديل الرأي المشترك، حينذاك يرسل إقتراحه المعدل إلى المفوضية الأوروبية، التي بدورها إما ترفض التعديلات أو توافق عليها، وترسل رأيها إلى المجلس.

٧- في حالة إذا وافق المجلس على تعديلات البرلمان فيمكن له أن يقر المشروع بالإجماع حتى إذا رفضت المفوضية تعديلات البرلمان، وبالأغلبية الموصوفة في حالة موافقة المفوضية على التعديلات.

٨- أما إذا رفض المجلس تعديلات البرلمان بغض النظر عن موقف المفوضية بشأنها، فيتم تشكيل لجنة التوافق للتوصل إلى إتفاق بين البرلمان والمجلس بشأن المشروع.

٩- إذا توصلت لجنة التوافق إلى إتفاق معين، فيتم إرساله إلى البرلمان (القراءة الثالثة) والمجلس، وبعد تأكيدهما على الاتفاق، للمجلس أن يقر المشروع بالأغلبية الموصوفة.

١٠- أما إذا فشلت لجنة التوافق في التوصل إلى إتفاق، فيتم إرساله إلى البرلمان ليؤكد رفضه بالأغلبية الموصوفة، حينذاك يلغى المشروع ولايمكن للمجلس إقراره حتى ولو بالإجماع.

يلاحظ مما سبق أنه في إجراء المشاركة إذا لم يوافق البرلمان على مشروع القانون ، فلا يمكن للمجلس الوزاري أن يتغلب على رفض البرلمان عن طريق الإجماع، وبالتالي لايمكنه أن يقر المشروع ويصدر القانون، وهذا مايميز إجراء المشاركة عن إجراء التعاون الذي يُمَكِن المجلس، وعلى الرغم من رفض البرلمان لمشروع ما، من إصدار القانون المقترح عن طريق الإجماع. وعليه يمكن القول أنه وفق إجراء المشاركة زادت سلطات البرلمان في العملية التشريعية، الأمر الذي يؤكد في النهاية تعزيز سلطات مؤسسات مافوق الوطنية للاتحاد مقابل المجلس كمؤسسة مابين الحكومية وتعزيز الآلية التكاملية داخل الاتحاد الأوروبي مقابل آلية التعاون[1].

وفي الحقيقة أن إجراء المشاركة في عملية صنع القرار يعد تقدما حقيقيا وملحوظا للديمقراطية داخل الاتحاد الأوروبي، ويرجع ذلك إلى أن هذا الإجراء يجعل من البرلمان على قدم المساواة مع المجلس في إصدار التشريع في المجالات التي تنص المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي عليها، كذلك يعطي للبرلمان الحق في أن يعدل أو يرفض مشروع القانون المقترح[2] .

ثالثا: إجراء التصديق (أو الاعتماد) Approval Procedure :

آلية تستخدم عادة لإنهاء الإجراءات المتعلقة باعتماد أدوات قانونية معينة، كالاتفاقيات أو المعاهدات الدولية التي تبرم من قبل الاتحاد الأوروبي، وإضفاء طابع المشروعية عليها، ولكن لا يشترك البرلمان في بلورة وصياغة مضمون هذه الأدوات أو لايتدخل فيها بالحذف أو الإضافة أو التعديل، لذلك يمكن القول أنه على الرغم من اعتبار موافقة البرلمان شرطا ضروريا من أجل وضع هذه الأدوات موضع

1 – أنظر الملحق رقم (٩).

2 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٧٣- ٧٤.

التنفيذ، الا ان دور البرلمان يقتصر على الموافقة أو الرفض دون التدخل في مضمونها بالتعديل عليها[1].ويستخدم إجراء التصديق فيما يتعلق، في أغلب الأحيان، بالحالات الآتية:

١- الموافقة على تعيين رئيس المفوضية الأوروبية واعتماد المفوضية كهيئة، وقد طبق هذا الأسلوب في انتخاب رئيس المفوضية في منتصف عام ١٩٩٩[2] .

٢- تشترط موافقة البرلمان الأوروبي بالنسبة إلى الشروط التي تعقد بموجبها الاتفاقيات الدولية، بما فيها إنضمام أعضاء جدد للجماعة، وعقد اتفاقيات انتساب مع دول أخرى .

٣- وضع إجراء موحد لانتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي في الدول الأعضاء .

٤- تحديد أهداف وهياكل الصناديق الهيكلية والاندماجية ومهام سلطات البنك المركزي الأوروبي[3].

وفي سياق تطور سلطات البرلمان الأوروبي التشريعية، أعطت معاهدة ماستريخت صلاحية للبرلمان في أن يطلب من المفوضية الأوروبية، وبالأغلبية البسيطة، أن تعرض عليه أي إقتراح يستهدف بلورة وصياغة تشريعات أوروبية جديدة، وهو مافسر على أنه يمنح البرلمان، بطريقة غير مباشرة، حق المبادرة باقتراح التشريعات[4].

جدير بالذكر أن معاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧ زادت من فعالية وسلطات البرلمان الأوروبي في العملية التشريعية، وذلك عن طريق التوسع في المجالات التي تستخدم فيها إجراء المشاركة على حساب استخدام إجراء التعاون، لكن على الرغم من ذلك لايمكن القول إن البرلمان الأوروبي يتمتع بالسلطات التشريعية التي تتمتع بها البرلمانات الوطنية[5]، لكن يلاحظ أن سلطاته التشريعية في تطور وتقدم مستمر مع تطور العملية التكاملية.

٣-٢-٣-٢ سلطة إقرار الميزانية

لم يتمتع البرلمان الأوروبي بسلطة إقرار ميزانية الجماعة، كالبرلمانات الوطنية بالنسبة لميزانية الدولة، إلا متأخرا وبالتدريج، وذلك بعد أن توفرت للجماعة الأوروبية اعتبارا من بداية السبعينيات، موارد مالية ذاتية مستقلة عن مساهمة الدول الأعضاء[6].

إن سلطة البرلمان الأوروبي في إقرار الميزانية قد تطورت على مراحل متعددة، ففي بداية العملية التكاملية كان البرلمان لايملك سلطة إقرار ميزانية الجماعة، وزادت سلطته في هذا المجال زيادة طفيفة اعتبارا من عام ١٩٧١ نتيجة بدء الجماعة بالاعتماد على موارد ذاتية محصلة، أغلبها، من الاتحاد الجمركي الذي تحقق في عام ١٩٦٨، وعليه أعطت المعاهدة الخاصة بالموازنة في عام ١٩٧٥ البرلمان سلطة تعديل الإنفاق غير الزراعي ورفض مشروع الموازنة بأغلبية ثلثي الأصوات بشرط حضور أغلبية أعضائه، وبدأ البرلمان بممارسة هذه السلطة في عام ١٩٧٩، ثم جاءت معاهدة ماستريخت وأعطت

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٥.

2 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٢.

3 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٧٦.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٣. وأنظر: د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٣.

5 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٣.

6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٣.

للبرلمان الأوروبي سلطات تكاد تعادل في التطبيق العملي سلطات البرلمانات الوطنية بخصوص الميزانية (المواد ٢٠١-٢٠٤)، حيث أصبح بموجبها للبرلمان سلطة إقرار الميزانية كل سنة[1]، وعند القراءة الأولى لمشروع الميزانية، يحق له أن يقترح تعديلات على المشروع فيما يخص تغيير بنود النفقات الإلزامية، التي تتعلق بسياسات الاتحاد الأوروبي، بشرط أن لاتؤدي إلى زيادة النفقات الإجمالية، وله أيضا سلطة إدخال التعديلات على النفقات غير الإلزامية، التي لاتترتب تلقائيا على نصوص المعاهدة، مثل صناديق المعونة المختلفة، أما عند القراءة الثانية فللبرلمان وحده الحق في اعتماد أو رفض الميزانية المقترحة بشكل نهائي[2].

وتدخل ميزانية الاتحاد حيز التنفيذ بعد توقيع رئيس البرلمان على مشروع الميزانية، ويشرف البرلمان بعد ذلك على عملية التنفيذ ويراقب الإنفاق من خلال لجنة مراقبة الميزانية، ويناقش، أيضا، أعمال المؤسسات المالية للاتحاد مثل محكمة المدققين والبنك المركزي الأوروبي[3].

٣-٢-٣-٣ سلطة الرقابة

يمارس البرلمان الأوروبي الرقابة على نشاطات الاتحاد الأوروبي، وهذه السلطة كانت تستهدف في الأصل فقط عمل المفوضية[4]، حينما منحته معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية في (المادة ١٤٤) حق التصويت بالثقة في المفوضية بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمشاركين في التصويت، والأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء[5]، وأمتدت هذه السلطة لمجلس الوزراء والمجلس الأوروبي في الاتحاد، وتوسعت من خلال تشكيله للجان التحقيق وإستلامه لشكاوى المواطنين[6].

يقوم البرلمان بالإشراف على أداء المفوضية لوظيفتها عن طريق تقديم الأسئلة الشفوية والمكتوبة للمفوضية(المادة ١٤٠ من معاهدة الجماعة الاقتصادية)، كذلك يناقش التقرير السنوي للمفوضية، كما ان رئيس المفوضية وأعضاءها يخضعون لتقييم البرلمان عند تعينهم، وإذا إتخذ البرلمان قرارا بإلقاء اللوم على المفوضية ككل، فلابد من أن تقدم المفوضية استقالتها[7]، وعلى المفوضية، أيضا، تقديم البيانات إلى البرلمان والدفاع عن مواقفها في جلسات علنية[8]، ونصت معاهدة ماستريخت على ضرورة استشارة البرلمان عند تعيين رئيس المفوضية وتشكيل هيئة المفوضين، ثم طورت معاهدة أمستردام هذه السلطة الاستشارية إلى مشاركة فعلية في تعين المفوضية، وذلك حين اشترطت موافقة

---

1 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٣- ٢١٤. جدير بالذكر انه عندما رفض البرلمان الأوروبي في عام ١٩٧٩، لأول مرة، ميزانية الجماعة التي اقترحها المجلس، اضطر المجلس أن يمضي فترة ستة أشهر أخرى في المفاوضات المالية حول الأمر الذي كان يتطلب في السابق مجرد مصادقة شكلية من قبل البرلمان. أنظر: رالف م. غولدمان،المصدر السابق،ص٢٤٥.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٣.

3 – للإطلاع على المزيد أنظر: د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٨٠ ومابعدها. وللإطلاع على كل من محكمة الدقفين والبنك المركزي الأوروبي أنظر هذه الرسالة صفحة ١٠٦ ومابعدها.

4 – سلام العبودي ، الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل،ح ٧، جريدة التآخي ، العدد ٤٦٧٥ بتأريخ ٢٠٠٦/١/٢٥، بغداد.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٣- ٢١٤.

6 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٨٥.

7 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٨.

8 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٦.

البرلمان على ترشيح المجلس الأوروبي للمفوضية، بحيث أصبحت عملية تنصيب المفوضية أشبه ماتكون بعملية تنصيب الحكومة في النظام البرلماني[1].

ويمارس البرلمان دورا رقابيا على نشاطات المجلس الوزاري من خلال توجيه الأسئلة الشفوية أو المكتوبة لأعضائه، وعلى رئيس المجلس، أيضا، أن يقدم للبرلمان برنامجه في بداية فترة رئاسته ويقدم النتائج المحرزة في النهاية، ويحضر الوزراء دورات البرلمان ويشاركون في مناقشاتها الهامة. في الوقت ذاته تقدم رئاسة المجلس الأوروبي تقريرا للبرلمان بعد اجتماعه وتقريرا سنويا حول التقدم المحرز[2].

وفي سياق سلطات البرلمان الرقابية، للبرلمان حق تكوين لجان التحقيق منذ عام ١٩٧٩ ، وقد أقرته معاهدة ماستريخت في المادة (C١٣٨)[3]، حيث يتم تشكيلها بناء على طلب ربع أعضاء البرلمان بشكل مؤقت للتحقيق في ادعاءات انتهاك أو سوء إدارة في تنفيذ القوانين التي تسنها الجماعة، بشرط ألا يكون الموضوع محل تحقيق أمام محكمة العدل الأوروبية ولم يجر البت فيه، وينتهي عمل اللجنة فور تقديم تقريرها إلى البرلمان[4].

ويمارس البرلمان دوره الرقابي على نشاطات أجهزة الاتحاد من خلال نظام الشكاوى، حيث نصت معاهدة ماستريخت في (المادة D١٣٨) على حق كل مواطن في الاتحاد أو أي شخص طبيعي أو معنوي مقيم أو له مكتب مسجل في أحدى الدول الأعضاء، بمفرده أو مع الآخرين، أن يتقدم بإلتماس حول أمر يدخل في اختصاصات الجماعة ويمسه شخصيا إلى البرلمان الأوروبي[5]، من خلال لجنة الشكاوى التابعة له، على وفق نظام المحقق البرلماني Parliamentary Ombudsman[6].

٣-٢-٣-٤ القيام بالدور السياسي

بما أن البرلمان الأوروبي يمثل مواطني الدول الأعضاء في الاتحاد، ويعد القاعدة الشعبية للعملية التكاملية، لذلك أصبح كحجر الزاوية في عملية بناء الاتحاد الأوروبي. وفي هذا السياق، يدفع المفوضية الأوروبية والمجلس، إلى تطوير أو تعديل السياسات القائمة، أو وضع سياسات جديدة في العملية التكاملية، ويرجع ذلك إلى معرفته الدقيقة بالقضايا المعقدة التي ينطوي عليها هذا البناء، ومن جهة أخرى يضم البرلمان الأحزاب السياسية الأوروبية، لذلك ومنذ البداية أصبح المنصة التي تنطلق منها عملية التكامل الأوروبي، بسبب حماس أعضائه لقضية الوحدة، وعليه وجدت المفوضية الأوروبية

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٤.

2 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٩١. وأنظر: د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٨١.

3 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٨.

4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٩.

5 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٧. وأنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٠٩.

6 – نظام المحقق البرلماني Parliamentary Ombudsman هو نظام استحدثته معاهدة ماستريخت للاتحاد الأوروبي، ويشكل جزءا من مفهوم مواطنة الاتحاد، يقوم بموجبه المحقق البرلماني بتلقي الشكاوى من أي مواطن من مواطني الاتحاد أو أي شخص معنوي له مكتب مسجل في أحدى الدول الأعضاء، تتعلق بسوء الإدارة في أحد أجهزة الاتحاد، عدا محكمة العدل الأوروبية عندما تباشر أختصاصها القضائي ، والشكاوى المتعلقة بالإدارات الوطنية أو الإقليمية أو المحلية للدول الأعضاء –فيما يتعلق بمعاهدات الاتحاد– ، وإذا تبين للمحقق أن هناك سوء تصرف، أحال الأمر إلى المؤسسة المعنية التي عليها أن ترد خلال ثلاثة أشهر، ويرفع المحقق تقريرا بذلك للبرلمان ويقدم له تقريرا سنويا بنتائج تحقيقاته. للإطلاع على المزيد أنظر: د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٩١.

السند الأساسي لجهودها في تعزيز مسيرة الوحدة في مواجهة الدول الأعضاء والمجلس[١]، بمعنى أن البرلمان الأوروبي كما يرى فيتزموريس أصبح (جماعة ضغط للاندماج الأوروبي)[٢].

يلاحظ من كل ماتقدم بخصوص البرلمان الأوروبي، أنه بدأ كجهاز له سلطات إستشارية ولم يكن ينتخب أعضاءه بالاقتراع المباشر من قبل شعوب الدول الأعضاء في الجماعة، ولكن استطاع أن يقنع الدول الأعضاء ومؤيدي الوحدة أنه عنصر لايمكن الاستغناء عنه في العملية التكاملية، وعليه ازدادت سلطاته بشكل كبير جدا وأصبح ينافس المجلس الوزاري في اختصاصته التشريعية والمالية بحيث يصعب على المجلس، في حالات عدة ومن خلال إجراء المشاركة، تشريع أي قانون دون موافقته، لاسيما فيما يتعلق بعمود الجماعة الأوروبية في الاتحاد الأوروبي، كذلك يلعب البرلمان الأوروبي دورا بارزا، من خلال إجراء المصادقة، في القضايا المصيرية للاتحاد مثل توسع الجماعة والاتفاقيات الدولية التي تبرم بين الاتحاد الأوروبي وباقي الدول الأخرى، الأمر الذي جعل منه مؤسسة مافوق الوطنية، تعمل على بناء الوحدة الأوروبية .

إذن يمكن القول إن البرلمان الأوروبي تطور كثيرا منذ بداية العملية التكاملية إلى حد الآن، بحيث وصف فيتزموريس هذا التطور بقوله (إننا لو قارننا تطور البرلمانات الوطنية، الذي استغرق قرونا طويلة، بتطور البرلمان الأوروبي فسوف نجد تطور البرلمان الأخير سريعا للغاية)[٣].

٣-٢-٤ المفوضية الأوروبية The European Commission :

تعد المفوضية الأوروبية بمثابة التجسيد لفكرة الاندماج الأوروبي وتمثل إطارا للتعبير عن مصالح الاتحاد الأوروبي ككل، على عكس المجلس الوزراي الذي يعد إطارا لتمثيل مصالح الدول الأعضاء[٤]، بمعنى إنها لاتتلقى أية تعليمات من الدول الأعضاء[٥] وتمارس دورا يشبه إلى حد كبير دور (الحكومة) في النظم السياسية الداخلية[٦]. ويتكون الهيكل التنظيمي للمفوضية من رئيس المفوضية وهيئة المفوضين، والمجالس الاستشارية، والإدارات العامة، والسكرتارية العامة، والموظفين الاداريين[٧].

شهدت المفوضية الأوروبية تطورا كبيرا عبر مسيرة العملية التكاملية، ففي الجماعة الأوروبية للفحم والصلب أطلق عليها اسم (السلطة العليا)، وأريد لها أن تكون مركزا رئيساً لعملية صنع القرار فيها[٨]، أما في معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية ومعاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية أنشأ جهاز متناظر لـ(السلطة العليا) سمي بـ(المفوضية)، وتم توحيد الأجهزة الثلاثة في الجماعات الثلاث في جهاز واحد بموجب اتفاقية الدمج عام ١٩٦٥ أطلق عليه (مفوضية الجماعات الأوروبية)[٩]. وعلى صعيد تشكيل هيئة المفوضين فقد طرأ عليها تطور كبير لتواكب التوسعات الأفقية المتتالية للجماعة،

---

1 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٥– ٢١٦ . وأنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١٠.
2 – رالف م. غولدمان،المصدر السابق،ص٢٤٦.
3 – نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.
4 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٥.
5 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٥٤.
6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٠.
7 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٥٨.
8 – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٢.
9 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١٤.

فقد كانت عند معاهدة الدمج تتكون من (٩) أعضاء، يتم اختيارهم بإجماع الدول الأعضاء، بشرط ألا يتجاوز عدد رعايا إحدى الدول الأعضاء، كحد أقصى، عن عضوين، لكن بعد التوسع الأول بدخول بريطانيا وإيرلندا والدانمارك في الجماعة عام ١٩٧٢ ، إتفقت الدول الأعضاء على أن يصبح عدد أعضاء المفوضية (١٣) عضوا، بشرط أن لايتجاوز عدد رعايا كل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا وبريطانيا عن عضوين لكل منهم، ولجنسيات باقي الدول الأعضاء عن عضو لكل منهم(١)، وبعد التوسع الثاني بدخول اليونان عام ١٩٨١ واسبانيا والبرتغال عام ١٩٨٦ أصبح عدد أعضائها (١٧) عضوا وذلك بعد إضافة عضوين من جنسية اسبانية وعضو لكل من جنسيات البرتغالية واليونانية(٢)، وأصبح عدد أعضائها (٢٠) عضوا بعد انضمام كل من النمسا وفنلندا والسويد عام ١٩٩٥، ذلك بعد منح عضو واحد لجنسية كل منهم(٣). غير أن معاهدة نيس المبرمة عام ٢٠٠٠ أدخلت تعديلا جوهريا على هذا التشكيل، وذلك عندما نصت على أن المفوضية الأوروبية تتكون، اعتبارا من عام ٢٠٠٥، من مواطن واحد لكل دولة عضو(٤).

بما أن المفوضية الأوروبية تمثل مصلحة الاتحاد ككل وليست مصلحة الدول الأعضاء، لذلك فإنها تتكون من أشخاص مستقلين عن الدول التي ينتمون إليها بجنسياتهم ولايتلقون أية تعليمات من أية حكومة أو من أي جهاز آخر(٥)، ويتم تعيينهم من بين رعايا الدول الأعضاء الذين يتمتعون بمواهب سياسية وإدارية عالية، بالاتفاق بين حكومات هذه الدول، ولمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لكي يتزامن مع الدورة الانتخابية للبرلمان الأوروبي(٦)، ويمنع على العضو في المفوضية أن يقوم بأي عمل يتعارض مع طبيعة عمله كعضو بالمفوضية أو أن يعمل بأية مهنة سواء تجارية أم غير تجارية(٧).

وعلى وفق القواعد المعمول بها حاليا، يعين المجلس الأوروبي على مستوى رؤساء الدول والحكومات رئيس المفوضية من بين مرشحي الدول الأعضاء بقرار يتخذ بالأغلبية الموصوفة. غير أن هذا القرار لا يصبح نافذا إلا بعد موافقة البرلمان عليه، ثم يقوم المجلس الأوروبي بعد ذلك بالاتفاق مع رئيس المفوضية بفحص واختيار واعتماد قائمة المفوضين(٨)، وتخضع هيئة المفوضين للتصويت بالموافقة من جانب البرلمان الأوروبي(٩). ويجوز للبرلمان بأغلبية ثلثي المشاركين في التصويت والأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء سحب الثقة من المفوضية(١).

---

1 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٧٣.

2 – د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤١٥.

3 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٧.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٢.

5 – جدير بالذكر أن أستقلالية المفوضين تنعكس بوضوح في أنه عند تولي كل مفوض لمنصبه عليه أن يُقسِمَ على مايأتي: (أقسم أن أتولى القيام بواجباتي، بإستقلالية تامة على وفق المصالح العامة للجماعة، وفي قيامي بواجباتي لن أقوم بطلب أو الحصول على تعليمات من أية حكومة أو جهة). أنظر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٥.

6- د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٦١-٦٢.

7 – نفس المصدر أعلاه،ص٦٤ .

8 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٣.وأنظر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٧.

9 – يمر التصويت من قبل البرلمان للموافقة على أعضاء المفوضية بالمراحل الآتية: ١/ عندما توافق حكومات الدول الأعضاء على الأشخاص الذين تنوي ترشيحهم كأعضاء في المفوضية، فإن رئيس البرلمان بعد التشاور مع المرشح لرئاسة المفوضية، يطلب من المرشحين أن يحضروا أمام اللجان البرلمانية المناسبة لمجالات مسؤولياتهم . ٢/ اللجنة البرلمانية يمكن أن تدعو المرشح للإدلاء بتصريح وللإجابة على الأسئلة الموجهة له، وترسل بعد ذلك تقريرا برأيها=

ولكن مشاركة الدول الأعضاء في تعيين أعضاء المفوضية لاتعني أن لها الحق في تغيير أو إقالة المفوض طوال مدة خدمته، بل الذي يستطيع ذلك (إقالة المفوض) هي محكمة العدل الأوروبية، وذلك في حالة إذا سلك المفوض سلوكا معيبا أو إذا لم يعد قادرا على القيام بواجباته، وذلك يعني أن المفوض يتمتع بكافة الامتيازات والحصانات التي توفر له ضمانا كبيرا للبقاء في وظيفته، ولايحتاج إلى الدعم السياسي من جانب رئيس المفوضية أو زملائه لبقائه في وظيفته، وعليه يمكن القول إن المفوض يتمتع بالاستقلالية التامة في أداء واجبه واتخاذ المواقف السياسية التي يراها محققة لمصلحة الاتحاد دون تأثير من جانب الحكومات الوطنية ومن جانب أي جهاز آخر في الاتحاد(٢).

كذلك تجتمع المفوضية كهيئة مرة واحدة على الأقل أسبوعيا(٣)، ويصوت بأغلبية أعضائها، وتحدد لائحتها الداخلية النصاب القانوني لاجتماعاتها(٤).

وللمفوضية مجالس استشارية لمساعدة المفوضين في قيامهم بأعمالهم والتنسيق بين إدارات المفوضية(٥)، وتتكون المفوضية الأوروبية من أكثر من (٢٤) إدارة عامة، كل منها بمثابة وزارة في الحكومات الوطنية، ويشرف كل مفوض على واحدة أو أكثر منها، كما يشارك رئيس المفوضية بعض المفوضين في بعض الإدارات التي يشرفون عليها(٦)، وكل إدارة عامة مسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة في مجال معين(٧)، وينقسم كل إدارة عامة بدورها إلى عدد من الإدارات التابعة لها والتي بدورها تنقسم إلى أقسام متعددة(٨)، ويعمل في المفوضية أكثر من عشرة آلاف موظف موزعين بين مقر المفوضية في بروكسل ومكاتبها في اللوكسمبورج(٩).

وللمفوضية سكرتارية عامة، وهي مسؤولة عن جدول أعمالها ومراجعة النصوص القانونية والاتصال بمؤسسات الاتحاد الأخرى، كما تقوم بمهام التنسيق وتعد مركزا لجمع المعلومات واعادة

=لرئيس البرلمان . ٣/ يعرض المرشح لرئاسة المفوضية برنامج عمل المفوضية المرشحة في جلسة للبرلمان يدعى لحضورها المجلس الوزاري كاملا، ويتبع العرض مناقشة البرنامج. ٤/ لإنهاء النقاش، يمكن لأية جماعة سياسية داخل البرلمان أن تقدم اقتراحا بقرار يتضمن الآتي : أ- البرلمان يوافق على المفوضية المرشحة ، أو ب- البرلمان يرفض المفوضية المرشحة ، أو ج- البرلمان يؤجل التصويت حتى الجلسة القادمة . ويتم التصويت بالمناداة على الأسماء.٥/إذا وافق البرلمان على المفوضية المرشحة فإن الرئيس سيبلغ حكومات الدول الأعضاء بأن تعيين المفوضية يمكن أن يتم . أنظر: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٦٢-٦٣.

1 - د.عبدالكريم علوان،المصدر السابق،ص٢٠٤. وأنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٧٢.

2 - د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٦٤-٦٥.

3 - د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٧.

4 - د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة ،المصدر السابق،ص٧٣.

5 - للإطلاع على المزيد حول دور المجالس الاستشارية أنظر: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٧٣ ومابعدها.

6 - د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٨.

7 - على سبيل المثال: ١/ العلاقات العامة ٢/ الشؤون الاقتصادية و المالية ٣/ الصناعة ٤/ المنافسة ٤/ التوظيف والشؤون الاجتماعية والعلاقات الصناعية ٦/ الزراعة ٧/ النقل ٨/ التنمية ٩/ الأفراد والإدارة ١٠/ الإعلام والاتصال والثقافة ١١/البيئة والحماية المدنية والأمن النووي ١٢/ العلم والبحث والتطوير ١٣/ الاتصالات والمعلومات والإبتكار ١٤/مصايد الأسماك ١٥/ السوق الداخلية والخدمات ١٦/ السياسة و الإندماج الإقليميين ١٧/ الطاقة ١٨/ الائتمان والاستثمارات ١٩/الموازنات ٢٠/ الرقابة المالية ٢١/ الاتحاد الجمركي والضرائب غير المباشرة ٢٢/ التعليم والتدريب والشباب ٢٣/سياسة المنشآت وتجارة التوزيع والسياحة والتعاونيات ٢٤/ السياسة الاستهلاكية وحماية صحة المستهلك .أنظر: د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٨ . كذلك د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٧-٤٨.

8 - د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٨٦.

9 - د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٧.

توزيعها[1]. ويتبع المفوضية أيضاحوالي (١٥) جهازا تشمل عدد من المكاتب معظمها يتبع رئيس المفوضية، ويتبع المفوضية عدد من مجموعات العمل والأجهزة المتخصصة[2].

وبما ان النظام السياسي للاتحاد الأوروبي لايعبر عن الفصل الجامد للسلطات بين أجهزة الاتحاد[3]، لذلك لايقتصر دور المفوضية على المجال التنفيذي التقليدي الذي تلعبه الحكومات في النظم السياسية الوطنية، إذ تلعب المفوضية دورا في الاتحاد في كثير من المجالات[4]، وتشمل:

٣-٢-٤-١ التشريع

المفوضية هي المبادرة بأي تشريع، من تلقاء ذاتها أو بناءً على توصية المجلس أو البرلمان الأوروبي، إذ تقوم بإعداد مشاريع القوانين والتشريعات المختلفة[5] بعد استشارة وسماع الحكومات واتحادات التجارة والصناعة وجماعات المصالح الخاصة والخبراء الفنيين[6]، ويعطيها هذا دورا كمخطط لعملية التكامل الأوروبي[7] وتطويرها باعتبارها الجهة المسؤولة في المقام الأول عن كل ماهو مطلوب لإنجاح هذه العملية، وعليه تبدأ الدورة التشريعية، كقاعدة عامة، من المفوضية[8].

جدير بالذكر أن المفوضية تلعب دورا كبيرا في أثناء العملية التشريعية،أيضا، وذلك في التوفيق بين البرلمان والمجلس، لاسيما عند استخدام إجراء التعاون وإجراء المشاركة في العملية التشريعية[9].

وتتمتع المفوضية بسلطة تشريعية تفوضية، لكن بشروط محددة، لإصدار اللوائح بتفويض من المجلس في مجالات معينة مثل الزراعة التي تحتاج إلى تنظيم دقيق وتتطلب لوائح متعددة، كما تحتاج إلى السرعة في إصدار تلك اللوائح لمواكبة ظروف السوق المتغيرة باستمرار، نظرا لطول الإجراءات إذا ماعتمدت الطرق التقليدية لإصدارها[10].

---

1 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٩١.

2 – للإطلاع على المزيد أنظر: د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٨-١٩٩.

3 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص١٢٣. يجدر بالذكر بخصوص فصل السلطات في الاتحاد الأوروبي، يفترض في النظم الديمقراطية أن توزع السلطات والمسؤوليات، بحيث تتولى السلطة التنفيذية حكومة، ويتولى السلطة التشريعية برلمان منتخب، ويتولى السلطة القضائية جهاز قضائي مستقل عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع التسليم بمسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، هذا الفصل بين السلطات ليس قائما بهذا الشكل في الاتحاد الأوروبي لحد الآن، فالسلطة التنفيذية موزعة بين المجلس من ناحية، والمفوضية من ناحية أخرى، حيث ينفرد كل منهما بمنطقة صلاحيات خاصة، مع وجود منطقة مشتركة في الوقت نفسه، والمفوضية ليست هيئة منتخبة بل يتم تعينه بموافقة البرلمان من قبل الدول الأعضاء، مع ذلك تمارس عملها في استقلال شبه كامل عن مجلس الوزراء، وبالتالي فهي سلطة لها سمات بيروقراطية، ومازال المجلس يمارس صلاحيات تشريعية واسعة على رغم التزايد المطرد للدور التشريعي للبرلمان. والسلطة الوحيدة التي تمارس دورها في استقلال تام هي السلطة القضائية ممثلة في محكمة العدل الأوروبية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٤٤-٢٤٥.

4 – نفس المصدر السابق،ص٢٠٠.

5 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٦.

6 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٢٥.

7 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٠-٢٠١.

8 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٠-٢٠١. وللاطلاع على المزيد حول دور المفوضية في المبادرة التشريعية أنظر: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص١٢٩ ومابعدها .

9 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٢٥ . وللاطلاع على المزيد أنظر: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص١٣٤ ومابعدها .

10 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص١٤٩.

يلاحظ مما سبق أن المفوضية ليست بالجهة المختصة بالتشريع ولا تتمتع باختصاصات أصلية في إصدار التشريعات[١]، على الرغم من الدور الكبير الذي تلعبه في العملية التشريعية التي يديرها كل من المجلس والبرلمان الأوروبي.

٣-٢-٤-٢ التنفيذ

المفوضية الأوروبية هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ كل التشريعات الصادرة عن الاتحاد، ومن ثم فهي مسؤولة عن إدارة العملية التكاملية برمتها، وبوسعها أن تتخذ كل ماهو ضروري ومطلوب لترجمة التشريعات والقرارات المعتمدة وإخراجها في صورة لوائح وتوجيهات وإرشادات. وقد منحت كافة المعاهدات والقوانين المعمول بها حاليا، المفوضية سلطات وصلاحيات واضحة وصريحة لتنفيذ القواعد واللوائح المقررة[٢].

وفي هذا السياق تقوم المفوضية بوظيفتها التنفيذية بهدف إدارة الاتحاد وتسيير شؤونه اليومية، من خلال إعداد اللوائح الداخلية، التي تتمثل في إعداد القرارات الإدارية اليومية. وتقوم، أيضا، بإدارة أموال الاتحاد، وهي الجهة المسؤولة عن التأكد من أن الميزانية السنوية المعتمدة للاتحاد يتم العمل بها. وتصدر القرارات الإدارية العامة المتعلقة بالمصروفات من الميزانية، وتشرف على تنفيذ المدفوعات من جانب السلطات الوطنية التي تعمل بالنيابة عن الجماعة في تنفيذ قوانين وقرارات الاتحاد[٣].

٣-٢-٤-٣ المتابعة والرقابة :

نظرا لأن القدر الكبير من سياسة الاتحاد الأوروبي تنفذ عن طريق الهيئات الوطنية للدول الأعضاء وموظفيها، مثل الجمارك العامة وهيئات الزراعة والتفتيش على المصايد، لذلك تقوم المفوضية بمراقبة ومتابعة كيفية ومدى تنفيذ هذه الهيئات الوطنية لبنود اتفاقيات الجماعة في تلك المجالات، وعليه تعد المفوضية الحارس والضامن لتنفيذ أحكام المعاهدات التي أبرمت بشأن العملية التكاملية بين الدول الأعضاء[٤]. وفي حالة مخالفة أي طرف لنصوص المعاهدة، سواء كان دولة أم شركات وأشخاص، تقوم المفوضية بدراسة المخالفة وإخطار المخالف لتصحيحها وإلا يحال الموضوع على محكمة العدل الأوروبية من قبل المفوضية، فعلى صعيد الدول تقوم المفوضية بدراسة المخالفة التي وقعت للمعاهدة، بمبادرة منها أو بناء على شكوى، وبعد ثبوتها تطلب من الدولة المخالفة تقديم تعليقها خلال فترة لاتتجاوز أسبوعين، وإذا لم تستجب الدولة المعنية وأستمرت على مخالفتها، تصدر المفوضية رأيا مسببا يجب أن تذعن الدولة المخالفة له، وإلا فيحق للمفوضية إحالة الموضوع إلى محكمة العدل الأوروبية التي يكون حكمها ملزما للطرفين، أما على صعيد الشركات والأفراد، فعند

---

1 – لاحظنا في السابق أن كل من المجلس الوزاري و البرلمان الأوروبي يقومان بمهمة التشريع معا في نظام محدد من قبل المعاهدات المنشئة، للمزيد أنظر هذه الرسالة صفحة ٨٢ ومابعدها.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠١. وأنظر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٤٦-٤٧.

3 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٢٠١.

4 – نفس المصدر أعلاه،ص١٨٢.

تلقي المفوضية شكاوى من الأفراد أو الشركات ضد بعضهم البعض، في المواضيع التي تقع ضمن اختصاص معاهدات الاتحاد، يمكن للمفوضية الاستعانة بالسلطات الوطنية المختصة بهدف التحقيق، وتصدر قرارا ملزما بشأن النزاع بعد ذلك[1]، الأمر الذي يؤكد سلطة المفوضية مافوق الوطنية على الدول الأعضاء والأفراد في المواضيع التي تتعلق بمعاهدات الاتحاد الأوروبي.

٣-٢-٤-٤ التمثيل

تعد المفوضية الأوروبية هي الجهة التي تمثل الاتحاد الأوروبي وتتحدث باسمه وتقود المفاوضات الاقتصادية والتجارية في الخارج، فيما عدا الأمور التي تتعلق بالسياسة الخارجية والأمن،وبعض الأمور المحدودة الأخرى[2].

فقد منحت معاهدة روما منذ البداية دورا أساسيا للمفوضية في مجال العلاقات الخارجية، لاسيما في مجال السياسة التجارية المشتركة طبقا (للمواد ١١٣ و ١١٤ و ٢٢٨) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، وعلى الرغم من أن معاهدة ماستريخت أدخلت بعض التعديلات على معاهدة روما، إلا أن المبادئ الأساسية ظلت كما هي في هذا الشأن. ويعود ذلك إلى أن تحقيق سياسات الجماعة الداخلية يمكن أن تتعارض مع إلتزاماتها الدولية الفعلية أو المحتملة إذا لم تعطي للمفوضية اختصاصات واسعة في مجال السياسة التجارية الخارجية، لأنها هي السلطة الوحيدة التي عليها موازنة الحاجات الداخلية للجماعة ومطالب العالم الخارجي بهذا الخصوص. وتعد (المادة ١١٣) المذكورة أساس لهذا الاختصاص، كذلك هناك مواد أخرى من معاهدة روما مثل (المادة ٢٢٨) و (المواد ٧٤-٨٤) تعطى سلطات ضمنية **Implied Powers** للمفوضية في مجال العلاقات الخارجية مثل التفاوض والتوصل لإتفاقيات تنظيمية، على أساس السلطات الداخلية الممنوحة للمفوضية. أما بخصوص السلطات الصريحة، فيوجد مجال مهم شكلت فيه العلاقات الخارجية جزءا من معاهدة روما، ألا وهو مجال التعاون بين الجماعة والدول غير الأعضاء أو مع منظمات دولية، وقد استخدمت (المادة ٢٣٨) كأساس لتطوير شبكة واسعة النطاق من المعاهدات والمشروعات التعاونية وكان من أبرزها تلك التي تتعلق بالبلدان الأفريقية ودول البحر الكاريبي ودول الباسيفيك في سياق اتفاقيات لومي، وعدد من دول البحر المتوسط ودول شرق ووسط أوروبا لاسيما بعد تفكك الاتحاد السوفيتي[3].

مما سبق يلاحظ، أن المفوضية الأوروبية تعتبر مؤسسة تنفيذية للاتحاد، وتمثله في علاقاته الخارجية لاسيما في مجال السياسة التجارية نظرا كونها مؤسسة تمثل مصالح الاتحاد الأوروبي ومستقلة عن الدول الأعضاء وتقوم بتنفيذ معاهدات الجماعة ومراقبة تنفيذها من قبل الدول الأعضاء،

---

1 – جدير بالذكر أن الدول في أغلب الحالات تصحح الوضع وتخضع لقرار المفوضية، فعلى سبيل المثال في عام ١٩٩٦ رفعت المفوضية دعاوى تتعلق بالمخالفات في (١١١٣) قضية، واصدرت (٣٧٩) رأيا مسببا وأحالت فقط (٩٣) قضية لمحكمة العدل، لذلك يمكن القول ان الدول الأعضاء تحترم نصوص المعاهدات بشكل عام، إلا أن معظم حالات الخروج على هذه المعاهدات يرجع إلى سوء الفهم أو سوء التفسير أو التأخير. للإطلاع على المزيد حول دور المفوضية في ضمانة تطبيق معاهدات الجماعة أنظر: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص١٥٧ومابعدها.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠١. وأنظر: د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٤٢.

3 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٢٢٥ ومابعدها.

وعليه يمكن القول انها جهاز ليس له مثيل في المنظمات الدولية الإقليمية وذو طبيعة مافوق الوطنية[1].

٣-٢-٥ محكمة العدل الأوروبية The European Court of Justice[2]:

هي الجهاز القضائي للاتحاد الأوروبي، وتلعب دورا بالغ الأهمية في عملية التكامل والاندماج الأوروبي، وذلك ليس بسبب الاختصاصات القانونية والقضائية الواسعة التي تتمتع بها، وإنما أيضا وعلى وجه الخصوص بسبب رؤية الجماعة الأوروبية لذاتها باعتبارها جماعة تضامنية تعاقدية تقوم قبل كل شيء على فكرة إحترام القانون، أي إحترام الحقوق والواجبات والإضطلاع بالمسؤوليات وتنفيذ الالتزامات الواقعة على عاتقها، سواء بموجب الاتفاقات والمعاهدات الأساسية التي وقعت وصدقت عليها الأطراف المتعاقدة أم بموجب مايصدر عنها من قرارات[3].

أنشأت محكمة العدل الأوروبية للأول مرة في لوكسمبورج بموجب معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، وتتشكل من عدد من القضاة يساوي عدد الدول الأعضاء، يعاونهم محامون عموميون ارتفع عددهم من أربعة إلى ستة إلى تسعة في عام ١٩٩٥[4].

يعين أعضاء محكمة العدل الأوروبية من قبل حكوماتهم بإتفاق مشترك للدول الأعضاء لمدة ست سنوات قابلة للتجديد[5]، من بين الأشخاص المستقلين الحائزين على الصفات اللازمة في أعلى المناصب

---

1 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١٨.

2 – جدير بالذكر هناك محكمة أخرى في أوروبا بإسم (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان) التي، أيضا، مقرها العام في مدينة ستراسبورج بفرنسا، وهي الجهاز القضائي الذي تأسس في عام ١٩٥٩، بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠، وتتكون من عدد من القضاة مساو لعدد الدول الأعضاء في منظمة مجلس أوروبا، وكان ينتخب قضاتها لمدة تسع سنوات بواسطة الجمعية الاستشارية من بين قائمة أشخاص ترشحهم الدول الأعضاء في مجلس أوروبا. أنظر: د.خيرالدين عبداللطيف محمد،اللجنة الأوروبية لحقوق الأنسان ودورها في تفسير وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات،مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب،القاهرة،٢٠٠٥،ص١١٩ ومابعدها. ويمتد اختصاص المحكمة لكل القضايا التي تتعلق بتفسير وتطبيق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان. وكان الأصل أن الأفراد يقدمون شكاواهم إلى اللجنة الأوروبية لحقوق الانسان فقط، وهذه تتولى عرضها على المحكمة، وعندئذ يسمح للفرد ومحاميه بتقديم أدلة مكتوبة أو شفوية للمحكمة، لكن جرى تعديل هام على آليات حقوق الإنسان في مجلس أوروبا بموجب البرتوكول رقم ١١ والذي دخل دور النفاذ في ١ تشرين الثاني ١٩٩٨، وتم بموجبه إنشاء محكمة واحدة دائمة تحل محل المحكمة السابقة واللجنة الأوروبية لحقوق الانسان، واستقرت المحكمة الجديدة في ستراسبورج أيضا بقضاتها المنتخبين لمدة ست سنوات. ومنذ عام ١٩٩٨ عرضت كل إدعاءات الأفراد بانتهاك حقوقهم على المحكمة الجديدة مباشرة. أنظر د.الشافعي محمد البشير،قانون حقوق الإنسان،ط٣،منشأة المعارف بالاسكندرية،الأسكندرية– مصر ،٢٠٠٤،ص٣١٨ ومابعدها. ولكي يقدم شخص ما طلبا إلى المحكمة، يجب أن يكون ضحية مباشرة لإنتهاك أرتكبته دولة ما لحق أو أكثر من الحقوق المعينة في المعاهدة، وأن تكون الدولة التي يشكو منها طرفا في المعاهدة ويجب أن تستنفد كافة الوسائل القضائية المتوفرة في الدولة المعنية. أنظر: دليل المدافعين عن الحقوق الإنسان،المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، المتاح على شبكة الأنترنت على العنوان التالي:

www.amanjordan.org/training/HRDTM/html/un9.htm

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٥.

4 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٩.

5 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص.٩٦.

القضائية أو من المستشارين القانونيين ذوي الكفاءة العالية[1].مع توفير الضمانات الكاملة لتمكينهم من القيام بأعمالهم وأداء واجباتهم على أكمل وجه وحماية استقلالهم وحيادهم[2]، ويتم تغيير جزئي للقضاة والمحاميين كل ثلاث سنوات، ويتولى القضاة اختيار رئيس المحكمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد[3]، ويفقد القاضي وظيفته إما طوعا بالاستقالة، وإما كرها بالفصل، وللمحكمة وحدها صلاحية عزل أي قاض عضو بها إذا ثبت، وبإجماع آراء القضاة الآخرين، عدم قدرته على أداء وظائفه أو الاضطلاع بمسؤولياته لأسباب صحية أو مهنية أو أخلاقية[4]، بمعنى لايخضع القضاة في محكمة العدل الأوروبية إلى سلطات الحكومات الوطنية، بل يعد مستقلين عنهم في أداء وظائفهم والإستمرار فيها.

بعد معاهدة القانون الأوروبي الموحد وبناء على طلب من محكمة العدل نفسها، أصدر المجلس الوزاري في تشرين الأول من عام ١٩٨٨ قرارا بإنشاء محكمة ابتدائية، وقد تشكلت هذه المحكمة فعلا في أيلول عام ١٩٨٩، وأيدت معاهدة ماستريخت هذا القرار بـ(المادة ١٦٨/أ)[5]، وذلك بهدف تخفيف أعباء محكمة العدل الأوروبية[6] ولتتوفر للمتقاضين إمكانية سرعة الفصل في قضاياهم بينما تتفرغ محكمة العدل لمهمتها الأساسية في تفسير قوانين الجماعة، حيث تتولى المحكمة الابتدائية النظر في أمور محدودة تحددها محكمة العدل بعد التشاور مع البرلمان والمفوضية والمجلس[7]، وتنصب أساسا على القضايا التي يرفعها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون ضد قرارات أجهزة ومؤسسات الاتحاد[8]، ويجوز استئناف أحكامها أمام محكمة العدل الأوروبية على أساس القانون وخلال شهرين من تأريخ صدور حكمها[9].

جدير بالذكر انه يمكن تلخيص مهام واختصاصات محكمة العدل الأوروبية في النقاط الآتية[10]:

١- الفصل في المنازعات التي تثور بين الدول الأعضاء حول تفسير القوانين والمعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة بالاتحاد الأوروبي.
٢- الفصل في المنازعات التي قد تثور بين مؤسسات الاتحاد من جهة، وبين الدول الأعضاء من جهة أخرى، أو بين مؤسسات الاتحاد بعضها مع بعض، حول صلاحيات هذه المؤسسات ومايصدر عنها أو ماتقوم به من أنشطة .
٣- الفصل في المنازعات التي قد تثور بين الأفراد والشركات من جهة، وبينهم وبين الدول الأعضاء من جهة أخرى، حول الحقوق والالتزامات المترتبة على أنشطة الاتحاد.
٤- تفسير الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد.

---

1 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١١٩.
2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٥.
3 – د.عبدالواحد محمد الفار،المصدر السابق،ص٥٠٢.
4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٥.
5 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٢٤-٢٢٥.
6 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٢٨.
7 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٢٥.
8 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٤٥.
9 – د.وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص٢٨.
10 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٦.

٥- الفصل في المسائل المرفوعة إليها من المحاكم الوطنية وتحديد القوانين الواجبة التطبيق على هذه المسائل .

وتكون الأحكام الصادرة من المحكمة نهائية ولا تستأنف من قبل أي محكمة أخرى وتكون ملزمة للدول الأعضاء ولمؤسسات الجماعة، وللمحكمة أن تصدر حكمها،في القضايا المتعلقة بتطبيق المعاهدات المبرمة بشأن الجماعة، فيما يتعلق بالأعمال القانونية التي تقوم بها أي دولة عضو أو المجلس أو المفوضية بناء على عدم الاختصاص أو سوء استخدام السلطة أو عدم مراعاة بعض المتطلبات الإجرائية الأساسية أو لمخالفتها للمعاهدات أو لأي قاعدة قانونية تتعلق بتطبيقها، وفي حالة بطلان قاعدة معينة يجوز تحديد أي من آثارها يعد نهائيا(١).

جدير بالذكر انه يجب التمييز بين اختصاصات محكمة العدل الأوروبية في مرحلة ماقبل الفصل في المنازعات المعروضة على المحاكم الوطنية أو المحلية ذات الصلة بأنشطة الاتحاد الأوروبي وبين الدور الذي تقوم به المحكمة للفصل بذاتها في المنازعات التي تعرض عليها مباشرة، ففي الحالة الأولى يجوز للمحاكم الوطنية أن تطلب، أن رأت لذلك ضرورة، التفسير أو التوضيح أو الفتوى والمشورة من محكمة العدل الأوروبية بشأن القضية المعروضة عليها، قبل الفصل فيها، إذا كانت تمس أو تتعلق بقوانين أو قواعد ولوائح صادرة عن الجماعة الأوروبية، كما يجوز لها إحالة القضية برمتها إلى محكمة العدل الأوروبية كي تفصل فيها، أما في الحالة الثانية، فيمكن للدول الأعضاء وللأفراد والجماعات، اللجوء مباشرة إلى محكمة العدل الأوروبية للفصل في حالات بعينها من النزاعات، وبوسع الدول أن تلجأ إلى محكمة العدل الأوروبية للطعن في شرعية أو دستورية ماصدر عن مؤسسات الجماعة الأوروبية من قوانين أو لوائح أو إجراءات أو قواعد واجبة التطبيق، أو لإستكمال قوانين وقواعد وإجراءات ولوائح يتعين على مؤسسات الجماعة إصدارها تمكيناً لحقوق أو واجبات منصوص عليها في المعاهدات الأساسية للجماعة، أما الأفراد والجماعات فيمكنهم اللجوء إلى محكمة العدل الأوروبية لمقاضاة الدول الأعضاء ذاتها إذا ما أقدمت هذه الأخيرة على خرق الالتزامات الواقعة عليها بموجب المعاهدات الأوروبية السارية المفعول، وبموجب معاهدة ماستريخت يمكن للمحكمة توقيع غرامات مالية على الدول المخالفة أو حرمانها من بعض المزايا والحقوق المكتسبة(٢).

في ضوء كل ما سبق يمكن القول ان محكمة العدل الأوروبية تمثل نوعا جديدا من القضاء ذي اختصاصات متعددة لها سمات مافوق الوطنية تتمثل في انتقال بعض اختصاصات الدول الأطراف إليها(٣)، وبالنظر إلى هذا التنوع الكبير في اختصاصات محكمة العدل الأوروبية ومن ضمنهم تفسير

1- د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٢١-٢٢٢.

2 - ويجدر بالذكر أن نشاطات محكمة العدل الأوروبية قد توسعت بالتدريج إلى درجة أن عدد الوظائف الدائمة فيما بلغ في عام ١٩٩٨ أكثر من (٧٢٧) موظفا، اما عدد الدعاوى التي نظرت فيها المحكمة خلال عام ٢٠٠٠ وحدها بلغت (٥٠٣) دعوى ، منها (٢٢٤) أمكن الفصل فيها في مراحل مبكرة من المداولات و (٧٩) وصلت إلى مرحلة الإستئناف و (٢٠٠) تعد بمثابة حالات أخرى . وصدر عن المحكمة خلال العام ذاته (٢٧٣) حكما، منها (١٥٢) حكما صدر بعد مداولات أولية، (٣٧) حكما في حالات أستئناف و (٧٨) في حالات أخرى، الأمر الذي يدل على أن للمحكمة دورا فعالا في العملية التكاملية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٦ ومابعدها.

3 - د.محمد طلعت الغنيمي،الاحكام العامة في قانون الامم،منشأة المعارف بالاسكنرية،مصر،٢٠٠٥،ص١١٩٤.

المعاهدات المنشئة، فقد رأى جانب من الفقه أن محكمة العدل الأوروبية بمثابة محكمة دستورية عليا[1].

٣-٢-٦ محكمة المدققين Court of Auditors

في الواقع محكمة المدققين ليست محكمة بالمعنى الحقيقي، بل انها هيئة، بدأت عملها عام ١٩٧٧ ومقرها في اللوكسمبورج، وتقوم بمراجعة الحسابات المالية لمؤسسات الاتحاد من حيث الإنفاق والإيرادات والتأكد من أن العمليات المالية تتم بشكل قانوني وأن الإدارة المالية للاتحاد تتم على أسس سليمة. تتكون هذه المحكمة من عضو واحد من كل دولة من الدول الأعضاء من أشخاص لهم خبرة بالأعمال المحاسبية، ويتم تعيينهم بوساطة المجلس الوزاري لمدة ست سنوات، وعليها أن تقدم تقريرا في نهاية كل سنة مالية، وقد تقدم تقارير أخرى بناء على طلب من مؤسسات الاتحاد أو بمبادرة منها. وفي سياق عملها كثيرا ما أنتقدت حالات يتم فيها الإنفاق بشكل غير سليم أو حالات سوء الإدارة المالية على نحو أدى إلى إحكام التصرفات المالية للاتحاد[2].

٣-٢-٧ الهيئات والمؤسسات الاستشارية

حرص مؤسسو العملية التكاملية، عند تحديد البنية التنظيمية للمؤسسات التكاملية، على إيجاد قنوات تربط بين مراكز صنع القرار من ناحية وبين جماعات المصالح ومؤسسات المجتمع المدني والخبرات الفنية المختلفة من ناحية أخرى، وذلك لكي يتسنى للجماعات التي تربط أو تتأثر مصالحها بالعملية التكاملية أن تشارك برأيها في القضايا ذات الاهتمام المشترك وأن تدخل في عملية صنع القرار ولو بشكل غير مباشر، الأمر الذي ينعكس بشكل ايجابي على مسيرة الوحدة الأوروبية ويعطيها دفعة إلى الأمام، لهذا الغرض تم إنشاء العديد من اللجان ذات الطابع الإستشاري أهمها: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، ولجنة الأقاليم[3]،كالآتي:

٣-٢-٧-١ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية The Economic and Social Committee

نصت معاهدة الجماعة الأوروبية (المواد ١٩٣ إلى ١٩٨)، وكذلك معاهدة جماعة الطاقة الذرية (المواد ١٦٥ إلى١٧٠) على إنشاء لجنة اقتصادية واجتماعية ذات صفة استشارية[4] مرتبطة

---

1 – د.مرشد أحمد السيد و د.خالد سلمان الجود،القضاء الدولي الإقليمي،ط١،دارالثقافة للنشر والتوزيع،عمان–الأردن،٢٠٠٤،ص١٢٠–١٢١. وأنظر: د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣٥٦. جدير بالذكر ان بعض الفقهاء وعلى رأسهم شارل روسو يعدون هذه المحكمة انها ليست دولية وانما محكمة مشتركة بين عدة دول. لكن الرأي الثاني يميل إلى وصف محكمة العدل الأوروبية أنها محكمة دولية، لأنها أقيمت بناء على معاهدات دولية، وذهب الرأي الثالث، استنادا إلى طبيعة الجماعات الأوروبية الاتحادية، إلى ان المحكمة هي بمثابة محكمة أتحادية أو محكمة دستورية، في حين قال الرأي الرابع ان محكمة العدل الأوروبية هي محكمة ادارية عليا، لكن القول ان المحكمة هي محكمة دولية لايستقيم، لأنه قد تتفق الطبيعة الدولية مع بعض اختصاصات المحكمة، لكن هذا الوصف لايسلم من النقد اذا أردنا أن نعَممَه بالنسبة للسمة الغالبة على المحكمة. كذلك فإن الآراء الأخرى في تكييف طبيعة المحكمة عليها مآخذ. أنظر: د.محمد طلعت الغنيمي،المصدر السابق،ص١١٩٤.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٥.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٢٣.

4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٢.

بالمفوضية، تهدف تمثيل مصالح المنتجين والمستهلكين والتجار في الصناعات التي تتأثر بأنشطة الجماعة[1]. ويقوم المجلس بالإجماع، بتعيين أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، بناء على ترشيح حكومات الدول الأعضاء، ويقع مقرها في بروكسل، وتجتمع ثلاث مرات كل شهر[2].

جدير بالذكر ان اللجنة تنقسم إلى ثلاث مجموعات رئيسة: الأولى تمثل أصحاب الأعمال، والثانية تضم ممثلي نقابات العمال، والثالثة تمثل المصالح المختلفة من ممثلي المزارعين والتجار والمنشآت الصغيرة والمتوسطة والمنظمات التي تمثل مصالح أخرى[3].

تقدم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الاستشارات إلى كل من المجلس الوزاري والمفوضية ، سواء كان في الحالات التي تنص عليها المعاهدات المؤسسة أم بمبادرة منها إذا رأت ذلك مناسبا [4]، ووسعت معاهدة أمستردام من نطاق عملها وسمحت للبرلمان الأوروبي ان يستشيرها أيضا. وفي السنوات الأخيرة أصبحت اللجنة منبرا للرأي يتم فيه لقاءات تتعلق بشؤون السوق الموحدة وتقريب الاتحاد من أذهان الجماهير الأوروبية[5].

٣-٢-٧-٢ لجنة الأقاليم The Committee of the Regions:

تعد لجنة الأقاليم حديثة العهد نسبيا، مقارنة باللجنة الاقتصادية والاجتماعية، حيث انشأت بموجب معاهدة ماستريخت، وعقدت أول أجتماع لها في آذار عام ١٩٩٤[6].

تشبه لجنة الأقاليم من حيث صلاحياتها القانونية والدستورية اللجنة الاقتصادية والاجتماعية سابقة الذكر، وتعد ضرورية للتأكد من طابع اللامركزية الذي يميز عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي، وقد جاءت في سياق الحرص على التشاور مع كافة القوى المحلية المؤثرة في عملية صنع القرار داخل الدول الأعضاء، ويستهدف من إنشاءها التشاور مع أجهزة وسلطات الحكم المحلي، التي تلعب دورا مهما في صياغة وتنفيذ السياسات الوطنية العامة، لاسيما في الدول الفدرالية. وتتكون من ممثلين للأقاليم والسلطات المحلية في الدول الأعضاء، الذين يتم تعيينهم بإجماع آراء أعضاء المجلس بناء على ترشيح الدول الأعضاء وتوصية المفوضية الأوروبية بشأنهم، لكن يزاولون مهامهم بشكل مستقل عن الدول الأعضاء ولايتلقون تعليمات منهم[7].

تتمتع لجنة الأقاليم بمهام إستشارية ولايعد رأيها ملزما لمؤسسات الاتحاد، لكن على المجلس الوزاري والمفوضية الأوروبية استشارتها في المجالات والحالات التي تحددها معاهدة الاتحاد الأوروبي، وإلا ستكون القرارات الصادرة في تلك الحالات معرضة للبطلان[8].

---

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٩٢.
2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٣.
3 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٨٣.
4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٣.
5 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٨٤.
6 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٥٠.
7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٢٦-٢٢٧.
8 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٥.

٣-٢-٨ الهيئات والمؤسسات ذات الطابع الفني

٣-٢-٨-١ البنك الأوروبي للاستثمار The European Investment Bank:

بما أن الجماعة الاقتصادية الأوروبية كانت تضم دولا تتفاوت في درجة تقدمها الاقتصادي، لذلك أنشأ البنك الأوروبي للاستثمار بموجب معاهدة روما في عام ١٩٥٨، ولم تكن مهمته تحقيق الربح، وإنما لتقديم قروض استثمارية هدفها إما تحقيق تقدم محلي متوازن في إحدى الدول الأعضاء، أو تحقيق هدف موحد في عدد من الدول الأعضاء، أو تنفيذ المشاريع التي تفيد الجماعة ككل في دول خارج الجماعة[١].

يقع مقر البنك في لوكسمبورج ويتمتع بالشخصية القانونية، وهو مستقل من الناحية المالية، ولا يعد بنكا يضع الناس فيه أموالهم[٢]، بل تكتتب الدول الأعضاء في الاتحاد في رأسمال البنك بحسب قدراتهم المالية والاقتصادية، بحيث يزداد رأس ماله بقبول عضو جديد في الاتحاد ويجوز لمجلس المحافظين بالإجماع زيادة رأسماله، ويدار بوساطة مجلس المحافظين ومجلس تنفيذي ولجنة الإدارة، حيث يتكون مجلس المحافظين من وزراء المالية للدول الأعضاء، ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه التي تمثل ٤٥٪ من رأس مال البنك المدفوع[٣].

٣-٢-٨-٢ البنك المركزي الأوروبي European Central Bank –ECB-

أنشأ البنك المركزي الأوروبي في عام ١٩٩٨، بعد أن دخلت مسيرة الوحدة الأوروبية مرحلة حاسمة بقرار توحيد عملات الدول الأعضاء وإصدار عملة أوروبية موحدة (اليورو)، وذلك بهدف اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية لمنطقة اليورو وإدارة الاحتياطات النقدية من عملات أجنبية وذهب، والإشراف على سك القطع النقدية الموحدة، والعمل على تعزيز نظام الدفع الذي يتيح نقل رؤوس الأموال عبر الحدود في مجمل مناطق اليورو، شأنه في ذلك شأن البنوك المركزية في الدول الوطنية[٤].

وقد تضمنت معاهدة الاتحاد الأوروبي العديد من النصوص التي تستهدف تمكين البنك المركزي الأوروبي من أداء وظائفه ومهامه في استقلال تام وبعيدا عن تدخل حكومات الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، بحيث لايجوز للبنك المركزي أن يطلب تعليمات من البنوك المركزية في الدول الأعضاء، كما يمتنع على البنوك المركزية الوطنية أن تتدخل في شؤونه أو التأثير في نشاطاته بأي شكل من الأشكال، لكن يشكل البنك المركزي الأوروبي مع البنوك المركزية للدول الأعضاء التي تبنت اليورو منظومة موحدة تسمى بمنظومة البنوك المركزية الأوروبية[٥]. وعليه يمكن القول أصبح السلطة النقدية مافوق الوطنية في الاتحاد الأوروبي.

---

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص٩٩.

2 – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المصدر السابق،ص٥٢.

3 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٤-١٣٥.

4 – صلاح الدين حسن السيسي،الاتحاد الأوروبي والعملة الأوروبية الموحدة (اليورو) و السوق العربية المشتركة: الواقع والطموح، عالم الكتب،ط١، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢٣. وأنظر: د.فريد راغب النجار،اليورو العملة الأوروبية الموحدة: الحقائق – الآثار التجارية والمصرفية- التوقعات،مؤسسة شباب الجامعة،الأسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٨.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٠.

ونتيجة لذلك يتمتع البنك المركزي الأوروبي بشخصية قانونية، وله كافة الصلاحيات القانونية في حدود اختصاصها داخل كل دولة عضو، بما في ذلك حقوق التملك والتقاضي، ويدار من قبل مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي(١)، بحيث يتكون مجلس المحافظين من محافظي وأعضاء البنوك المركزية للدول الأعضاء في الاتحاد، ومن ذوي الخبرة في مجالات المصارف والمال، ويتم انتخاب رئيس ونائب رئيس البنك لمدة (٨) سنوات من ضمن محافظي وأعضاء البنوك المركزية في الدول الأعضاء للبنك(٢).

جدير بالذكر أن المساهمين الوحيدين في رأسمال البنك، هم البنوك المركزية الوطنية، بنسب يتم تحديدها على وفق عنصرين لهما وزنان متساويان وهما، أولا، نصيب الدولة المعنية في جملة سكان الدول الأعضاء في السنة السابقة على إقامة النظام، وثانيا، نصيبها من الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق خلال السنوات الخمس السابقة على ذلك التأريخ، وتجري مراجعة هذه النسب كل خمس سنوات بذات الأسلوب(٣).

٣-٢-٩ الأعمال القانونية للاتحاد الأوروبي

أتضح مما سبق أن أجهزة الاتحاد الأوروبي تقوم بتنفيذ المعاهدات المنشئة للاتحاد، ولذلك تحتاج تلك الأجهزة لأدوات قانونية حتى تمكنها من أداء وظائفها، وعليه تقوم أجهزة الاتحاد الأوروبي بإصدار أعمال قانونية مختلفة وتلزم الدول والأفراد على حد سواء .

٣-٢-٩-١ أنواع الأعمال القانونية للاتحاد الأوروبي

تختلف الأعمال القانونية الصادرة عن أجهزة الاتحاد من حيث نوعية ونطاق المخاطبين بها ودرجة الالتزام الملقاة على عاتقهم بموجبها، وقد حددت (المادة ١٨٩) من معاهدة روما خمسة أعمال قانونية وهي اللوائح (القواعد)، والتوجيهات، والقرارات، والتوصيات، والآراء . بحيث تتميز الثلاثة الأولى بأنها ملزمة على عكس النوعين الآخرين فهما غير ملزمين(٤)، وكما هو مبين أدناه:

أولا: اللوائح (القواعد) Regulations:

عبارة عن تشريعات لها صفة التطبيق العام، تلزم مؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الاعضاء، ولها صفة التطبيق المباشر داخل الدول الاعضاء(٥).

أي إن اللوائح لا توجه إلى دولة أو شخص أو مجموعة معينة من الأشخاص بعينهم، وإنما توجه إلى طوائف مجردة في مجموعها ومحددة على أسس ومعايير موضوعية، وتعد اللوائح ملزمة لكل الدول الأعضاء ويقيد المخاطبين بها، ليست فقط في النتيجة النهائية لها كما هو الشأن بالنسبة للتوجيهات،

---

1 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٢.
2 – د.فريد راغب النجار،المصدر السابق،ص٤٨-٤٩.
3 – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٢.
4 – د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤٢٦.
6 -Colin Hay & Anand Menon,op. cit.,p. 173.

بل في كل عناصرها وتفاصيلها مثل طرق وإجراءات وتدابير تنفيذها، ويبدأ نفاذها بإصدارها في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي[١].

يجدر بالذكر أن الاحكام التي تتضمنها اللوائح لها صفة التطبيق المباشر داخل الدول الأعضاء وبأثر الزامي في مواجهة كل ذوي الشأن، الدول والأفراد[٢]، شأنها في ذلك شأن القوانين التي تقرها السلطات التشريعية في الدول الوطنية، لذلك لاتحتاج اللوائح إلى إصدار قوانين داخلية في الدول الأعضاء لتطبيقها[٣]، وعليه تعد اللوائح ذات الصفة التشريعية[٤]، كما أكد على ذلك والترهولشتين بأن (اللوائح عبارة عن القوانين الحقيقية للجماعة)[٥].

يجدر بالذكر ان اللائحة في حال تنازعها مع القوانين الداخلية للدول الأعضاء، تعلو عليها ويتم العمل باللائحة دون القوانين الوطنية[٦]. وإلى جانب الخصائص والشروط المذكورة في أعلاه، يجب أن تستوفي اللائحة الشروط التالية، وإلا تعرضت للإبطال[٧]:

١- أن تجيز نصوص المعاهدات المنشئة للجهاز المعني إصدارها.
٢- ذكر الأسباب الموجبة التي أدت إلى إصدارها.
٣- نشرها في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.

ثانيا: التوجيهات Directives :

وهي تشريعات موجهة للدول الأعضاء، وملزمة لها من حيث الأهداف والنتائج التي تسعى لتحقيقها فقط، لكنها ليست ملزمة من حيث وسائل وآليات تحقيق تلك الأهداف، إذ يترك لكل دولة تحديد الوسائل والآليات التي تفضلها للوصول إلى النتائج المرجوة، لذلك لايمكن تطبيق التوجيهات مباشرة داخل الدول الأعضاء بل تحتاج إلى أن تتحول إلى تشريعات وطنية كي تصبح قابلة للتطبيق[٨].

ونتيجة لما تقدم يمكن القول بأن التوجيهات تعد وسيلة للتقريب بين التشريعات الوطنية، لذلك يجب أن توجه إلى الدول الأعضاء وليس الأفراد، ولكن مع ذلك للأفراد التمسك بالحقوق التي تترتب لهم من التوجيهات أمام المحاكم الوطنية. وكما هو الحال بالنسبة للائحة فيجب أن تستند التوجيهات إلى نص في المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي لإصدارها ويجب تسبيبها ونشرها[٩].

ثالثا: القرارات Decisions :

وهي الأعمال القانونية التي تُلزم من توجه له، أي أنها ذات طبيعة خاصة، وقد تُوجه إلى دولة أو مؤسسة أو شركة أو شخص بشأن مسألة محددة، ولاتلزم باقي الدول والهيئات والأشخاص[١٠]، أي لاتحتوي على قواعد عامة مجردة[١].

---

1 - د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤٢٦.
2 - د.الشافعي محمد بشير، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣١٦.
3 - د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤٢٦.
4 - د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة ،المصدر السابق،ص٩٦.
5 - د.الشافعي محمد بشير، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣١٧.
6 - نفس المصدر أعلاه ونفس الصفحة.
7 - د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة ،المصدر السابق،ص٩٧.
9 - Colin Hay & Anand Menon,op. cit.,p. 173.
9 - د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة ،المصدر السابق،ص٩٨.
10 - د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٥٦.

وتتمتع القرارات بالصفة الإلزامية في كافة عناصرها ويتم تطبيقها مثل اللوائح حالا ومباشرا(٢) ولا يتطلب تنفيذها في الدول الأعضاء إلى أي إجراء وطني(٣)، أي الحدود السيادية للدول الأعضاء لاتقف حائلا دون تنفيذ هذه القرارات(٤)، لذلك تعد القرارات بوجه عام ذات صفة إدارية تستخدم لتنفيذ القواعد المشرعة من قبل الاتحاد الأوروبي(٥).

رابعا: التوصيات Recommendations :

التوصيات عبارة عن مقترحات تصدر عن مؤسسات الاتحاد الأوروبي وتتوجه إلى الدول الأعضاء، وتدعوهم بوساطتها إلى اتخاذ سلوك معين أو الامتناع عن سلوك معين، وعادة ماتتضمن هذه الاقتراحات تقديرا لمواقف معينة وتصورات لما قد ينجم عنها من نتائج، مع بيان الوسائل اللازمة لتحقيق أو لتلافي مثل هذه النتائج(٦).

والتوصيات على عكس اللوائح والتوجيهات والقرارات، لاتعد ملزمة من الناحية القانونية، إذ تترك للدول حرية العمل أو عدم العمل بها، وإن تعد ملزمة من الناحية الأدبية أو المعنوية، ومن ثم يتعين على الدول الأعضاء التقيد بها كلما كان ذلك ممكنا وضروريا لإنتظام العمل وتأكيد حسن النيات(٧).

خامسا: الآراء Opinions:

وهي تتضمن رأيا معينا بصدد موقف معين(٨)، ويتم اللجوء إليها حين تظهر الحاجة إلى إيضاح أو تفسير مسألة غامضة أو موقف ملتبس. وتعبر الآراء عن وجهة نظر المؤسسة أو الهيئة الصادرة عنها، وبالتالي لاتلزم غيرها، وإن كانت الآراء التي تصدر عن محكمة العدل الأوروبية، تحديدا، ترتب بالضرورة نتائج ملزمة للجميع من حيث إنها تحدد رأي القانون، وبالتالي القواعد الواجبة التطبيق(٩)، وعلى الرغم من أن الأخذ بمضمون هذه الآراء ليس ملزماً في حد ذاته، الا ان طلبها من جانب مؤسسة ما من مؤسسات الاتحاد الأوروبي قد يكون ملزما إذا نصت على ذلك نصوص معاهدة الاتحاد الأوروبي(١٠).

---

1 – د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤٢٧. يمكن القول بأن القرارات في الاتحاد الأوروبي تشبه القرارات الإدارية الفردية حيث تتخذ بشأن فرد معين بالذات أو مجموعة من الأفراد معينين بالذات. للإطلاع على القرارات الإدارية وأنواعها أنظر: شاب توما منصور،القانون الاداري،ط١،الكتاب الثاني،جامعة بغداد،بغداد،١٩٨٠،ص٣٩٥ ومابعدها.

2 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٩١.

4 - Colin Hay & Anand Menon,op. cit.,p. 173.

4 – د.الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١٤.

5 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٩٩.

6 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٩٢.

7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥١.

8 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٩٢.

9 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥١.

10 – مثال ذلك مانصت عليه (المادة ٢٣٥) في معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، أنه حينما يريد المجلس إتخاذ تصرفات معينة لتحقيق أهداف الجماعة دون أن تكون منصوصا عليها في المعاهدة فإن عليه أن يأخذ رأي البرلمان الأوروبي. أنظر: د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٩٢.

٣-٢-٩-٢ خصائص الأعمال القانونية للاتحاد الأوروبي

يمكن تحديد أهم الخصائص الأعمال القانونية التي تصدر عن مؤسسات الاتحاد الأوروبي في النقاط الآتية:

أولا: التطبيق المباشر Direct Applicability:

لكل من اللوائح والقرارات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي صفة التطبيق المباشر في داخل الدول الأعضاء دون حاجة لإتخاذ الإجراءات التي تتخذ لنقل التصرفات الدولية إلى المجال الوطني الداخلي، ويرجع ذلك إلى أن معاهدات الاتحاد الأوروبي قد تضمنت المبادئ والقواعد العامة وأنشأت الهيئات المشتركة من أجل تنفيذ أحكامها، وخولتها السلطة النهائية في التقرير دون أن تعلق تشريعاتها وقراراتها على قبول لاحق من الدول الأعضاء، وبما أن هذه المعاهدات قد تمت المصادقة عليها من قبل السلطات الدستورية للدول الأعضاء، لذلك تعد القواعد التي يضعها الاتحاد الأوروبي ممارسة منها للسلطات التي خولت لها بموجب تلك المعاهدات، الأمر الذي أدى إلى إيجاد مصدر جديد للتشريع يكمل مصادر التشريع المنصوص عليها في دساتير الدول الأعضاء، وذلك يعني أن مؤسسات الاتحاد الأوروبي أصبحت سلطات جديدة ومصادر جديدة للتشريع، ووضع القواعد القانونية وإصدار القرارات التنفيذية[١].

أما بالنسبة للتوجيهات، وبما أنها غير ملزمة إلا في أهدافها دون وسائل تحقيق هذه الأهداف، لذلك لا تطبق مباشرة في الدول الأعضاء، بل تحتاج إلى وضع تشريعات داخلية من قبل الدول الوطنية وبذلك لاتعد مصدرا مباشرا لسن القانون بل تعد مصدرا غير مباشر[٢]، وفي حالة التوصيات والآراء، وكما لاحظنا مما تقدم، إنها غير ملزمة، لذلك يتوقف تنفيذها على إرادة من توجه إليها، لذلك لايمكن القول انها تطبق مباشرة على من توجه اليهم.

ثانيا: الأثر المباشر Direct Effect:

أوضحت محكمة العدل الأوروبية فكرة الأثر المباشر بأن جوهرها يتمثل في ترتيب حقوق مباشرة للأفراد تحميها المحاكم الوطنية، ومعنى ذلك أن الفرد يستطيع أن يتمسك بالحق الذي تقرره قاعدة قانونية صادرة عن مؤسسات الاتحاد أمام المحاكم الوطنية ومحكمة العدل الأوروبية[٣]. وتعد اللوائح والقرارات الصادرة من مؤسسات الاتحاد الأوروبي ذات أثر مباشر، عدا التوجيهات التي يجب نقلها إلى النظام القانوني الوطني عن طريق التشريعات الوطنية[٤].

ثالثا: الأولوية Precedence :

إن سمة التطبيق المباشر للقواعد التي تضعها مؤسسات الاتحاد الأوروبي، تتطلب ضرورة التعرض للحالات التي تتعارض فيها هذه القواعد القانونية الاتحادية مع القواعد القانونية الداخلية للدول الأعضاء[٥]، وفي هذه الحالة أكد الفقهاء أن محكمة العدل الأوروبية قضت في أحكامها ان قانون

---

1 – د.الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١٣-١١٤.
2 – سباعي الطالب،المصدر السابق،ص١٣٦.
3 – نفس المصدر أعلاه،ص١٣٧-١٣٨.
4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة ،المصدر السابق،ص١٠١.
5 – د.الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١٥.

الاتحاد الأوروبي يسمو ويعلو على القوانين الوطنية، ومن ثم تلتزم المحاكم الوطنية بتطبيق قانون الاتحاد في حالة تعارضه مع القوانين الوطنية[١]، وتستند هذه العلوية على الأسباب الآتية:

١- ان التشريعات الصادرة من الاتحاد الأوروبي، تمت بموجب المعاهدات المبرمة والمصدقة للاتحاد بين الدول الأعضاء، لذلك أصبحت هذه المعاهدات جزءاً من النظام القانوني الداخلي لتلك الدول، وتم بموجبها نقل الاختصاصات في مجالات محددة من المؤسسات الوطنية إلى مؤسسات الاتحاد، وهذه الإحالة تمثل قيدا على سيادة الدول الأعضاء ويحرم السلطات الوطنية من مزاولة هذه الاختصاصات وتصبح مؤسسات الاتحاد الأوروبي مختصة بمزاولتها، وعليه إذا تعرضت القواعد التي أصدرتها السلطات الوطنية مع القواعد التي وضعتها مؤسسات الاتحاد، عُدت الأولى صادرة من سلطات غير مختصة بينما أكدت الثانية صادرة من سلطات مختصة طبقا لأحكام المعاهدات المنشئة[٢]. وتؤكد هذه الحقيقة (المواد ١٤، ٢٦ ، ٢٨) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، و (المادة ١٨٩) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، و (المادة ١٦١) من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، التي تفوض مؤسسات الجماعة بإصدار لوائح أو توجيهات أو قرارات ملزمة للسلطات الوطنية والمواطنين في نطاق الجماعة، وبشكل مستقل عن القوانين الوطنية في الدول الأعضاء، بمعنى أنه يوجد تقسيم للسلطات بين مؤسسات الدول الأعضاء ومؤسسات الجماعة شبيهة بالبنيان الفدرالي في نطاق الجماعة[٣].

٢- طبقا لأحكام (المادة ٨٦) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب و (المادة ١٩٢) من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية و (المادة ١٨٩) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، فإن الدول الأعضاء ملزمة باتخاذ كل التدابير اللازمة لتنفيذ التشريعات الصادرة عن مؤسسات الاتحاد، كما أنها تلزمهم بالإمتناع عن إصدار أي قواعد قانونية تتعارض مع نصوص المعاهدات أو التشريعات الصادرة بموجبها[٤]، لذلك إذا أصدرت قواعد قانونية من قبل الدول الأعضاء تتعارض مع إلتزاماتها في المعاهدات فإنه يمكن الطعن فيها في جميع الأحوال أمام محكمة العدل الأوروبية، حيث تختص بفحص القواعد الوطنية للتأكد من مخالفتها للمعاهدات، وتلتزم الدولة العضو بتنفيذ قرار المحكمة إذا ما أثبتت هذه المخالفة ويتعين عليها عندئذ إلغاء النصوص التشريعية الجديدة التي ثبتت مخالفتها لأحكام المعاهدات المنشئة، الأمر الذي يوضح حقيقة تنازل الدول المنخرطة في العملية التكاملية عن جزء من سيادتها لصالح الاتحاد الأوروبي وذلك لتحقيق أهداف المعاهدات المبرمة[٥].

---

1 – أكد ذلك الفقيه K. Lipstein في مؤلفه The Law of the European Economic Community , (Buttewvorths , 1974) وكذلك الفقيه Mathijysen في مؤلفه (A Guide to European Community Law, Sweet and Maxwell ,3rd. ed. , 1980) . نقلا عن د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص١٠٢.

2 – د.الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١٦.

3 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة ،المصدر السابق،ص١٠٢.

4 – سباعي الطالب،المصدر السابق،ص١٣٩.

5 – د.الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١٩.

٣-٢-٩-٣ التحصين والطعن في الأعمال القانونية للاتحاد الأوروبي

فيما يتعلق بآليات تحصين القرارات أو الطعن في صحتها أو إلغاءها، يمكن إجمالها على النحو الآتي[1]:

١- في حالة خرق الدول لإلتزاماتها التعاقدية: توجد آلية تكفل حمل الدول الأعضاء على تنفيذ الالتزامات الواقعة على عاتقها بموجب المعاهدات الأساسية، تتمثل في إمكانية إختصام الدول التي تخرق تلك الالتزامات. ونظرا لخطورة توجيه مثل هذا الاتهام، قرر المشرع الأوروبي أن تصبح محكمة العدل الأوروبية الجهة المختصة الوحيدة بالفصل فيه. لذلك أتاح المشرع الأوروبي لكل من الدول الأعضاء، وللمفوضية الأوروبية ذاتها، حق رفع دعوى قضائية أمام محكمة العدل الأوروبية ضد الدول المتهمة بعدم تنفيذ إلتزاماتها، كما أتاح لهذه الأخيرة (الدول المتهمة) فرصة لتقديم ملاحظاتها على الإتهامات الموجهة إليها على أمل التوصل إلى حل مرض للنزاع قبل عرضه على المحكمة. ومن الناحية العملية، فإن المفوضية، وليست الدول الأعضاء، هي التي تتولى مباشرة رفع الدعوى. ويعد حكم المحكمة ملزما، ويتعين على الدولة التي صدر بحقها أن تقوم بتنفيذه على الفور. وفي حالة الامتناع عن التنفيذ، يمكن عرض الأمر مرة أخرى على المحكمة التي تملك سلطة فرض غرامة مالية أو توقيع عقوبة من نوع آخر.

٢- في حالة الطعن في صحة القوانين والقرارات: يتعين على الطاعنين بعدم صحة قرارات بعينها، إذا كانوا أفرادا أو شركات أو هيئات تضررت من هذه القرارات، اللجوء أولا إلى المحكمة الابتدائية (محكمة الدرجة الأولى التابعة لمحكمة العدل الأوروبية)، أما إذا كان الطعن صادرا عن إحدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي ذاته، فيمكن في هذه الحالة اللجوء إلى محكمة العدل الأوروبية مباشرة. ويحق لأي من الدول الأعضاء أو المجلس، أو المفوضية، أو البرلمان أو الجهاز المحاسبي إقامة الدعوى لإلغاء القرارات المشكوك في صحتها، وتقديم أسانيد الطعن، والتي يمكن أن تكون بسبب مخالفة الإجراءات أو تجاوز السلطات والصلاحيات....الخ. وكقاعدة عامة، لايحق للأفراد والشركات رفع دعوى الطعن إلا بالنسبة إلى القرارات التي سببت لهم ضررا مباشرا. ويمكن لأي من المحكمتين الحكم ببطلان القرار المطعون في صحته، وكذلك بطلان الآثار المترتبة على تطبيقه بأثر رجعي أو منذ تاريخ صدور الحكم، وذلك بحسب تقدير المحكمة للملابسات وطبيعة الأضرار او المصالح المترتبة على حكمها.

٣-٢-١٠ الشخصية القانونية للاتحاد الأوروبي

المعروف ان القوانين سواء كانت وطنية أم دولية، تتضمن إلتزاماتا وحقوقا، تقررها وتخاطب بها الأفراد أو فئة معينة أو مؤسسات، وجميع هؤلاء يعتبرون أشخاصا لهذه القوانين[2]، وعليه فإن الأشخاص القانونيين بصورة عامة يجب أن تتوفر فيهم الصفات العامة الأساسية التي تتناسب مع متطلبات وشروط كل نظام قانوني بحيث يتمكنون من اكتساب الحقوق والالتزامات الواردة في هذا

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٥٧-٢٥٨.

2 – د.فخري رشيد مهنا و د.صلاح ياسين داود، المنظمات الدولية،جامعة الموصل، الموصل،دون سنة طبع،ص٣٣. وكذلك د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي، دار الفكر العربي،دون جهة نشر،١٩٧٠،ص٤٣.

النظام القانوني[1]. تطبيقا لذلك فإن النظام القانوني الداخلي هو الذي يحدد المخاطبين بأحكامه وقواعده القانونية، ويعتبر الأشخاص الطبيعية والمعنوية هي الوحدات القانونية المخاطبة بقواعده. كذلك يتولى النظام القانوني الدولي تحديد من يخاطب بأحكامه وبالتالي تحديد الأشخاص القانونية الدولية[2].

عليه تم تحديد تعريف الشخصية القانونية الدولية بأنه، القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، والقيام بالتصرفات القانونية، بموجب القانون الدولي. وقد كان من المتفق عليه في فقه القانون الدولي التقليدي أن الشخصية الدولية بهذا المعنى لاتثبت إلا للدول، ثم بدأ هذا المفهوم يتغير تدريجيا نتيجة لظهور المنظمات الدولية، ولم يحتدم الجدل حوله إلا بعد إنشاء منظمة الأمم المتحدة، لاسيما بعد الرأي الاستشاري الشهير الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في عام ١٩٤٩ بهذا الصدد، حيث اعترفت فيه بالشخصية القانونية الدولية للأمم المتحدة، مؤكدة أن الدول ليست وحدها أشخاص القانون الدولي العام، بل المنظمات الدولية يمكن اعتبارها أشخاصا قانونية دولية من طبيعة خاصة متميزة عن طبيعة الدول، وتتمتع بأهلية قانونية خاصة تتناسب والأهداف التي أنشئت من أجل تحقيقها[3]، وبذلك توسع نطاق أشخاص القانون الدولي وأصبحت المنظمات الدولية بجانب الدول أشخاص القانون الدولي العام.

وفيما يتعلق بالعملية التكاملية الأوروبية، فقد منحت معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في (المادة ٦) منها على تمتع الجماعة بالشخصية القانونية المميزة عن الدول الأعضاء على الصعيد الداخلي والدولي بشكل لاغموض فيه، بهدف تأدية وظائفها وتحقيق أهدافها. وبذات نهج الجماعة الأوربية للفحم والصلب، أعطت المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للطاقة الذرية في (المادة ١٨٤ والمادة ١٨٥) منها الشخصية القانونية للجماعة[4]، وبالنسبة للشخصية القانونية للجماعة الاقتصادية الأوروبية، فقد أكدت (المادة ٢١٠) من معاهدة روما المنشئة للجماعة، ان الجماعة الاقتصادية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتنص (المادة ٢١١) منها على أن السوق يتمتع بالأهلية القانونية للأشخاص المعنوية في الدول الأعضاء، وهذا الوضع يعطي له حق التعاقد، وحق التملك، وحق التقاضي داخل أقاليم الدول الأعضاء[5]، ولكن على خلاف الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، لم تتضمن معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية نصا يقرر تمتع الجماعة الاقتصادية بالشخصية الدولية وإن كانت تتضمن نصوصا تسند إلى أجهزتها بعض مظاهر الشخصية الدولية، الأمر الذي يكشف عن نية أعضاء الجماعة في منحها الشخصية الدولية أيضا[6]، حيث نصت (المادة ٢٢٨) من المعاهدة على أن للجماعة الاقتصادية الأوروبية سلطة إبرام الاتفاقيات مع دولة أو أكثر من الدول خارج الجماعة أو مع منظمات

---

1 – د.أحمد الموسوي،جامعة الدول العربية،دار العلم،دمشق،١٩٨٤،ص١٤٧.

2 – د.إبراهيم محمد العناني، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٤٣.

3 – د.محمد سامي عبدالحميد و د.محمد السعيد الدقاق، المصدر السابق،ص٢٦٦ ومابعدها. وللاطلاع على المزيد حول الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية أنظر: د.عصام عطية،القانون الدولي العام،ط٥،جامعة بغداد،بغداد،١٩٩٢،ص١٠ومابعدها، كذلك د.عبد الملك يونس محمد،مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها والقضاء المختص بمنازعاتها،مطبعة جامعة صلاح الدين/أربيل،أربيل،٢٠٠٥،ص٣٧ ومابعدها.

4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص١٠٤ومابعدها.

5 – د.عبدالواحد محمد الفار،المصدر السابق،ص٥٠٤. وأنظر: د.الشافعي محمد بشير، السوق الأوروبية المشتركة أقوى المنظمات الاقتصادية الدولية،منشأة المعارف،الأسكندرية– مصر،دون سنة طبع ،ص٢٥٧.

6 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص١٠٥.

دولية[١]، وتنص (المواد ٢٢٩– ٢٣١) منها على أنه لمفوضية الجماعة أن تقيم العلاقات المناسبة مع منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التابعة لها، ومنظمة الجات، والمنظمات الدولية الأخرى، كما نصت تلك المواد على أن تنشأ المفوضية تعاونا مع منظمة مجلس أوروبا والمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي[٢]. نتيجة لذلك أصبح للجماعة الاقتصادية ثقل كبير في المجال الدولي استتبع ضرورة اتصال الدول الأخرى بها مباشرة[٣]، وأصبح من حق الجماعة إرسال واستقبال المبعوثين من الدول الأجنبية، وقد جرى العمل فعلا على أن تستقبل مندوبين معتمدين لديها من الدول غير الأعضاء فيها كما إنها ترسل بعثات إلى تلك الدول[٤]. لذلك نستطيع القول ان الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية قد وافقت، ضمنيا، في المعاهدة على منح الجماعة الشخصية القانونية الدولية[٥].

ومن جهة أخرى كانت بعض النزاعات القانونية التي فصلت فيها محكمة العدل الأوروبية خلال الستينيات قد حسمت قضية الشخصية القانونية للجماعة الاقتصادية الأوروبية على نحو لايقبل الجدل، حيث أكدت محكمة العدل الأوروبية في حكمها الصادر في عام ١٩٦٢،–في القضية التي رفعت من قبل شركة النقل الهولندية (Van Gend and Loos) ضد الحكومة الهولندية– على أن المعاهدات المبرمة في إطار الجماعة الأوروبية لاترتب حقوقا أو التزامات بين الأطراف المتعاقدة في مواجهة بعضها البعض فقط، لكنها ترتب حقوقا والتزامات تمس المواطنين الأوروبيين في الدول الأعضاء ككل. كما أكدت المحكمة على أن ممارسة مؤسسات الجماعة الأوروبية لصلاحياتها بموجب المعاهدات المنشئة، تؤثر ليس فقط في الدول الأعضاء، بل في مواطنيهم أيضا، ومن ثم يتوجب حماية هذه الحقوق حتى في مواجهة الدول الأعضاء ذاتها، واُستخلص من هذا الحكم أن الجماعة الأوروبية تشكل نظاما قانونيا جديدا في إطار القانون الدولي قبلت الدول الأعضاء بموجبه أن تضيق من نطاق صلاحياتها وحقوقها السيادية، ولو في مجالات معينة، وذلك لتحقيق مصلحة عامة تعود بالنفع عليها وعلى مواطنيها، وان هذا النظام واجب التطبيق ليس على الدول الأعضاء وحدها وإنما على مواطني هذه الدول أيضا. وبعد صدور العديد من الأحكام القضائية المماثلة[٦] أصبح من المسلم به في الوقت الحاضر، أن الاتحاد الأوروبي يتمتع بشخصية دولية مستقلة تميزه عن الدول الأعضاء، وإن من أهم سمات هذا الاتحاد هو مايأتي[٧]:

---

1 – د.الشافعي محمد بشير،السوق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٢٥٧.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص١٠٥–١٠٦.

3 – د.الشافعي محمد بشير،السوق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٢٥٨.

4 – جدير بالذكر ان الولايات المتحدة سارعت في إرسال أول ممثل دبلوماسي لها لدى الجماعة الاقتصادية في ٣ شباط ١٩٥٨ ، ثم توالى إرسال الممثلين الدبلوماسيين إلى الجماعة الاقتصادية حتى وصل خلال عشرة أعوام (في عام ١٩٦٨) ٨١ دولة وتزايد العدد بعد ذلك باستمرار .أنظر: د.عبدالواحد محمد الفار،المصدر السابق،ص٥٠٤. وتجدر الاشارة إلى أن الاتحاد الأوروبي في الوقت الحاضر يدير شبكة من العلاقات الدولية المؤسسية مع دول العالم أصبحت تشمل الآن معظم، إن لم يكن جميع، دول العالم والمنظمات الدولية، ففي عام ٢٠٠٠ بلغ عدد الدول التي لها بعثات دبلوماسية معتمدة لدى الاتحاد الأوروبي في بروكسل ١٦٢ دولة، وأوفد الاتحاد الأوروبي من جانبه بعثات معتمدة إلى معظم هذه الدول، وأيضا لدى جميع المنظمات الدولية والإقليمية المهمة، كما يتمتع الاتحاد الأوروبي بوضع المراقب لدى الأمم المتحدة، وتلك كلها مؤشرات مهمة لمظاهر حضور قوي للاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٠١.

5 – د.الشافعي محمد بشير،السوق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٢٥٧.

6 – على سبيل المثال قضية (Costa/ENEL) في عام ١٩٦٣.

7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٨ ومابعدها .

١- الاتحاد الأوروبي كيان قانوني وسياسي له بنية مؤسسية مستقلة عن الدول الأعضاء، التي تؤدي وظائف وأعمال ومهام تستهدف في المقام الأول تحقيق مصلحة أوروبية عامة ومصلحة المجتمعات والجماعات الأوروبية ككل، على وفق التصور الوارد في المعاهدات الأساسية.

٢- ولتمكين هذا الكيان من ممارسة مهامه وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها بموجب المعاهدات الأساسية، تنازلت له الدول الأعضاء، طواعية وعلى نحو دائم عن جانب من سيادتها، أكبر مما تعودت الدول أن تتنازل عنه لصالح المنظمات الدولية الحكومية التقليدية، وفي مجالات وأنشطة كانت الدول تحرص في مامضى أشد الحرص على أن تحتفظ بها لذاتها وتمارس حقوقها السيادية الكاملة عليها.

٣- ترتب على وجود هذا الكيان المستقل، تنازل الدول الأعضاء له عن جانب من سيادتها يتسع نطاقه على الدوام من ناحية، ومن ناحية أخرى تبلور نظام قانوني خاص بالاتحاد الأوروبي مستقل كلية عن النظام القانوني لكل دولة عضو على حدة.

٤- أصبح بمقدور هذا النظام القانوني المستقل أن يتخذ من القوانين والقواعد والقرارات والإجراءات ويصدر من التعليمات، ماهو قابل للتطبيق المباشر داخل جميع الدول الأعضاء دون استثناء، مما يرتب حقوقا والتزامات ليس في مواجهة المواطنين والأفراد والجماعات الذين يعيشون داخل حدود هذه الدول.

٥- للقوانين الصادرة عن الجماعة الأوروبية أولوية على القوانين المحلية (الوطنية)، وبالتالي لايمكن إلغاء أو تعديل القوانين الأوروبية بقوانين محلية، وفي حالة وجود تعارض بين الاثنين يحسم النزاع لصالح القوانين الأوروبية.

٣-٣ مجالات التكامل في الاتحاد الأوروبي

يتركز منهج الوظيفية الجديدة، الذي انتهجه الآباء المؤسسون لتحقيق الوحدة الأوروبية، على فرضية أساسية، ألا وهي أن الوحدة السياسية لا تتحقق بين الدول الأوروبية إلا عن طريق التدريج والبدء بالمجالات الاقتصادية للولوج في المجالات السياسية، لذلك شهدت مسيرة الوحدة الأوروبية تطورا كبيرا في التوسع في المجالات التي أخضعت للعملية التكاملية، حيث بدأت بالمجالات الاقتصادية ومن ثم الاجتماعية، وتطلب الأمر مايقارب ٤٢ سنة قبل أن تتجرأ الدول الأعضاء على التفكير في الولوج إلى المجالات السياسية الداخلية والخارجية والأمنية بشكل واسع، وذلك عندما نصت معاهدة ماستريخت ١٩٩٢ على بدء العمل في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة والتعاون في مجال الشؤون الداخلية والعدالة.

لذا سنتطرق إلى أهم المجالات التي حقق أو بدأ يحقق فيها الاتحاد الأوروبي التكامل والاندماج، بهدف تحقيق الهدف النهائي لمسيرة، ألا وهي الوحدة السياسية الكاملة. وذلك على نحو المبين أدناه:

٣-٣-١ السوق المشتركة أو الموحدة(١)

حددت معاهدة روما، بوضوح أن هدف إقامة السوق المشتركة بين الدول الأعضاء في الجماعة هو تحقيق التكامل الاقتصادي ومن ثم التكامل السياسي(٢)، وعليه حددت مرحلة انتقالية تستغرق (١٢-١٥) سنة يجري التركيز فيها على متطلبات إقامة الاتحاد الجمركي(٣)، والتي حددتها بإلغاء جميع القيود الجمركية وغير الجمركية المفروضة على التجارة البينية بين الدول الأعضاء مع تبني تعريفة جمركية مشتركة تجاه الدول الأخرى خارج الجماعة(٤). وبتحقيق الاتحاد الجمركي في حزيران عام ١٩٦٨، حققت الجماعة نجاحا اقتصاديا كبيرا استفادت منه جميع الدول الأعضاء، وانعكس بشكل ايجابي على صلاحيات مؤسسات الجماعة، بحيث تقلصت صلاحيات الدول الأعضاء في رسم وتنفيذ السياسات التجارية، وأصبحت مؤسسات الجماعة، وليست الدول الأعضاء، مسؤولة عن قيادة المفاوضات التجارية مع العالم الخارجي(٥).

---

1 – كثيرا مايستخدم مصطلح السوق المشتركة كمرادف لمصطلحين آخرين هما (السوق الموحدة) و (السوق الداخلية) في تجربة التكامل الأوروبي، على الرغم من الفروق الواضحة بينهما، ولكي نتعرف بدقة على الدينامية البنيوية في عملية التكامل الأوروبية، علينا أن نتذكر أن اتفاقية روما المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية تحدثت بوضوح تام عن (سوق مشتركة) كوسيلة لتحقيق الهدف الأكبر، وهو رفع مستوى المعيشة وتوثيق العلاقات بين الدول والشعوب الأوروبية، ولم تتحدث عن سوق موحدة أو سوق داخلية، غير أن النتائج السريعة التي حققتها الجماعة الاقتصادية الأوروبية في إقامة منطقة تجارة حرة ثم الاتحاد جمركي كخطوات تمهيدية على طريق إقامة سوق مشتركة، كانت حافزا قويا شجع مؤسسات الجماعة الأوروبية، بخاصة محكمة العدل الأوروبية، على الدفع في اتجاه تجاوز المعنى الضيق للسوق المشتركة، واعتماد تفسير موسع لهذا المصطلح جعله يكاد يتطابق مع مصطلح السوق الموحدة أو السوق الداخلية. فقد تعرضت محكمة العدل الأوروبية، في حكم لها أصدرته عام ١٩٨٢ إلى تحديد معنى السوق المشتركة معرفة إياها (بمجموعة الإجراءات الرامية إلى إستئصال كل مايعوق عمليات التبادل الحر التي تستهدف دمج الأسواق الوطنية لدول الجماعة في سوق واحدة توفر الشروط الضرورية التي تجعلها أقرب ماتكون إلى السوق الداخلية). أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٦٨.

2 – محمود عبدالمنعم مرتضى وآخرون،التحرك الدولي للسوق الأوروبية المشتركة،مجلة السياسة الدولية،العدد٢٦، تشرين الأول ١٩٧١،القاهرة،ص٦٥.

3 – د.محمد محمود الإمام، تطور الإطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٣٩.

4 – سندس عباس حسن،المصدر السابق،ص٥٨.

5 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٦٤.

غير أن الجماعة لم تستطع أن تحقق السوق المشتركة في السبعينيات، وكان ذلك يرجع إلى أن تحقيق السوق المشتركة كان يتطلب إزالة مجموعة من القيود الفنية وغير الجمركية بجانب إزالة القيود الجمركية والكمية، ولم تستطع الجماعة تحقيق ذلك لأسباب -كما سبق ذكرها- تتعلق بانهيار نظام النقد الدولي، وأزمة الطاقة، وعدم إستيعاب نتائج الثورة التكنولوجية من قبل دول الجماعة في تلك الفترة[١]، وأستمر هذا الحال حتى بداية الثمانينات، حيث بدأت الجماعة بالتوجه نحو استكمال مشروع السوق المشتركة، عندئذ قامت المفوضية الأوروبية برئاسة جاك ديلور في آذار عام ١٩٨٥ بإعداد مشروع عن السبل الكفيلة بتحقيق السوق المشتركة في الجماعة بحلول نهاية عام ١٩٩٢ من خلال إزالة ثلاث مئة إجراء وقيود فنية وغير جمركية بين دول الجماعة، الذي تم تبنيه بموجب معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦، حيث تركزت على إزالة كافة العوائق الفنية التي تعرقل حركة السلع والبضائع عن طريق توحيد التشريعات الوطنية للدول الأعضاء.

وفي مجال حرية حركة العمالة داخل الجماعة، التي تعد جزءا من متطلبات السوق المشتركة وعلى الرغم من أنها كانت مطروحة منذ بداية تأسيس الجماعة١٩٥١[٢]، أصدر المجلس الوزاري في عام ١٩٦٨ قرارا يحق بموجبه للعمال من أي دولة عضو في أن يتقدموا لأي وظيفة شاغرة في أي دولة أخرى من دول الجماعة مع منع التمييز بين العمال على أساس الجنسية في الاجور والمعاملة[٣]، وتم توسيع هذا الحق ليشمل المشتغلين في المهن الأخرى من غير العمال، وبعد ذلك أصبح لكل مواطن أوروبي الحق في التنقل والعمل في كافة الدول الأعضاء منذ عام ١٩٩٤[٤].

وفي مجال حرية حركة رؤوس الأموال، وإدراكا من الجماعة ان السوق الموحدة لاتكتمل إلا بتحقيق هذا المجال، طالبت (المادة ٦٧) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، الدول الأعضاء بإلغاء كل القيود البينية على إنتقال رؤوس الاموال مع منع أي تمييز مبني على جنسية أو محل إقامة الأفراد أو مكان استثمار رأس المال بين الدول الأعضاء[٥] ، لكن لم تأتِ الجهود التي بذلت في هذا الشأن الا بالقليل من النتائج الايجابية خلال فترة الستينيات[٦]، وأستمرت مؤسسات التكامل على بذل جهود كبيرة لضمان سهولة وانسياب رؤوس الأموال دون عوائق، حيث تبنت توجيها في عام ١٩٨٨ طالبت فيه الدول الأعضاء بتحرير انتقالات رؤوس الاموال اعتبارا من أول حزيران ١٩٩٠[٧] ، وبحلول عام ١٩٩٢ تمكنت الجماعة من تحرير حركة رؤوس الاموال البينية وأصبح بمقدور أي شخص طبيعي أو معنوي من مواطني الدول الأعضاء أن يفتح حسابا بنكيا في أي دولة من دول الأعضاء، أو يقوم

---

1 – للتفاصيل حول إنهيار نظام النقد الدولي وأزمة الطاقة في السبعينيات أنظر: الصفحة (٦٦ ومابعدها) من هذه الرسالة.

2 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٧٠.

3 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٠.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٧٤.

5 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٦٥.

6 – للإطلاع على المزيد من التفاصيل حول الجهود التي بذلت وأهم العوائق التي إعترضت تحقيق سوق أوروبية مشتركة لرؤوس الأموال خلال فترة الستينيات أنظر: نبيه الأصفهاني، سوق مشتركة أوروبية لرؤوس الأموال،مجلة الأهرام الاقتصادي،العدد٣٠٤،نيسان١٩٦٨،القاهرة،ص٥٨-٥٩.

7 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٦٥-٦٦.

بتحويل أي كمية من النقد[1]، وعليه قام الاتحاد الأوروبي ببناء شبكة مواصلات واتصالات أوروبية موحدة قادرة على الربط بين أجزاء السوق المختلفة والمترامية الأطراف[2].

إذن يمكن القول إن التكامل الاقتصادي الأوروبي قد تمكن من تذليل الصعوبات الرئيسة التي كانت قد إعترضت تحلل الحدود الاقتصادية الداخلية للدول الأعضاء إلى حد قد أضحى معه منذ أول كانون الثاني عام ١٩٩٣، انتقال الأشخاص والسلع والخدمات ورؤوس الأموال بين الدول الأعضاء مكفولا، ودون قيود[3] ، وبذلك تحقق إنشاء السوق المشتركة بعد حوالي خمسة وثلاثين عاما من معاهدة روما[4]، وبعد تحقيق الوحدة النقدية لدول الاتحاد في عام ١٩٩٩، كما سنفصل الحديث عنه فيما بعد[5]، تحقق للاتحاد الأوروبي الوحدة الاقتصادية والنقدية الكاملة.

يجدر بالذكر ان تحقيق السوق المشتركة أو الموحدة أدى إلى تدعيم وتثبيت ماتحقق من نجاح من قبل الجماعة في تحقيق أهدافها، بحيث أصبح غير قابل للنكوص أو الإرتداد من ناحية، ومن ناحية أخرى، ساهم في احداث نقلة نوعية باتجاه التقدم في حركة التكامل والاندماج ذاتها[6].

٣-٣-٢ السياسات المشتركة

يقصد بالسياسات المشتركة، السياسات التي نصت عليها معاهدة روما والمعاهدات المعدلة لها، التي بمقتضاها على الدول الأعضاء أن تتنازل عن جزء من سيادتها في مجالات معينة لصالح مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وتصبح قراراتها فيها ملزمة للدول الأعضاء[7]. وتشمل السياسات الآتية:

٣-٣-٢-١ السياسات الصناعية:

كانت الصناعة من أوائل القطاعات الانتاجية التي أهتمت بها حركة الوحدة الأوروبية عند إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب[8]، لكن على الرغم من النجاحات التي حققها التكامل الأوروبي في هذا القطاع، إلا ان إتفاقية روما لم تنص صراحة على التكامل في مجال الصناعة ولم تتحدث عن سياسة صناعية واضحة المعالم[9]، وذلك اعتقادا من ان إقامة السوق المشتركة يكفل بالفعل تحقيق ذلك[10]،

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣١.
2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٧٦.
3 – د.حازم محمد عتلم،الدور الإنمائي للاتحاد الأوروبي داخل دول العالم الثالث،ط١،جامعة الكويت،الكويت،١٩٩٨،ص٣٠.
4 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣١.
5 – راجع العملة الموحدة في الاتحاد الأوروبي من هذه الرسالة صفحة ١٢٦.
6 – وذلك من خلال مجموعة من العوامل يمكن اجمالها على النحو التالي: ١ / إنعكست التخفيضات الكبيرة في تكلفة إنتاج السلع والخدمات التي ترتبت على اتساع حجم السوق وإلغاء الحواجز والقيود الجمركية وغير الجمركية، بشكل إيجابي على المواطن الأوروبي، بحيث استفاد بشكل مباشر من العملية التكاملية وأحس بفوائدها بشكل ملموس، ومن ثم ناصر العملية. ٢/ الاصرار على إزالة كافة العقبات أمام تبادل السلع والخدمات وحرية انتقال القوى العاملة ورؤوس الأموال، أدى إلى التمهيد لتوسيع نطاق القطاعات التي يتعين أن تشملها العملية التكاملية، والبحث في كيفية صنع سياسات مشتركة لم تكن مشمولة أصلا بنطاق العملية التكاملية مثل السياسات الاجتماعية والثقافية وغيرها، وهي سياسات لايمكن الوصول إلى توحيد السوق دون تحقيق حد أدنى من التنسيق والتناغم فيها. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٧٦-٢٧٧.
7 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣١.
8 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٢٢.
9 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣١٤-٣١٥.
10 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٢٢.

غير ان تطور مسيرة التكامل أثبت ضرورة بلورة سياسة صناعية أوروبية واضحة المعالم على مستوى القطاع الصناعي ككل، وعليه أصدرت المفوضية الأوروبية في آذار عام ١٩٧٠ مذكرة حول (أسس الصناعة المشتركة)، لفتت فيها انتباه الدول الأعضاء إلى جملة من الإجراءات الضرورية لدعم الصناعات الأوروبية. وبهدف حماية الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي تلعب دورا حيويا في الاقتصادات الأوروبية، من الآثار السلبية لسياسة التحرير وقيام السوق الأوروبية الموحدة، قامت الجماعة ببذل جهود كبيرة، منذ منتصف الثمانينيات، لدعم وحماية تلك الشركات في كافة النواحي الإدارية، والإستثمار، والبحوث والتطوير وغيرها[١]، وأخيرا أدرجت معاهدة ماستريخت السياسة الصناعية بشكل واضح ومحدد في (المادة ١٣٠) إلى قائمة السياسات المشتركة للجماعة[٢].

ونظرا لوجود العلاقة المباشرة بين تبلور سياسة صناعية مشتركة وتنظيم قطاع العمال والشركات عموما، فقد صدرت عن المؤسسات الأوروبية خلال سنوات عملها عشرات الآلاف من الصفحات التي تحتوي على قواعد وضوابط وتوجيهات تتعلق بتأسيس الشركات وتوطنها وعلاقتها بفروعها وبالشركات والمؤسسات الأخرى المتنافسة أو المتكاملة معها[٣].

٣-٣-٢-٢ السياسة الزراعية

نصت معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية على ضرورة بلورة سياسة زراعية مشتركة للجماعة[٤]، حيث حددت أهدافها في إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية وإزالة كافة الرسوم والحواجز في هذا الإطار، ووضع نظام مشترك للأسعار ودعمها من ميزانية الجماعة، وحماية القطاع الزراعي في مواجهة الواردات الزراعية من الدول غير الأعضاء، وتمويل السياسة الزراعية[٥]، وفي هذا السياق، قامت الجماعة بعدة خطوات أساسية[٦].

بعد ذلك أدخلت معاهدة ماستريخت بعض الإصلاحات على السياسة الزراعية المشتركة التي شملت تخفيضات مهمة في الأسعار المستهدفة لتتناسب مع الأسعار العالمية والعمل على تخفيض الانتاج الزراعي بالنسبة إلى عدد من المنتجات وإدخال أساليب إنتاجية تحافظ على البيئة، وضمن خطة أجندة ٢٠٠٠ التي تبنتها قمة برلين عام ١٩٩٩ ركزت السياسة الزراعية للجماعة على الإرتقاء بالمناطق الريفية عموما وتحويلها إلى مناطق تعج بالحياة[٧].

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣١٦ومابعدها.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٤.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٢٠.

4 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١١٣.

5 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣١.

6 – من أهم هذه الخطوات : عقد مؤتمر حكومي في عام ١٩٥٨ لوضع الخطوط العامة للسياسة الزراعية المشتركة، وإنشاء منظمات مشتركة للأسواق الزراعية تطبيقا للمادة (٢/٤٠) من معاهدة روما، وإنشاء الصندوق الأوروبي للإرشاد والضمان الزراعي في عام ١٩٦٣، وتبنت المفوضية الأوروبية خطة في عام ١٩٦٨ تتضمن تشجيع وحدات كبيرة أكثر كفاءة للعمل في الانتاج الزراعي، وأصدر المجلس في عام ١٩٧١ قرارات تقضي بإلغاء المساعدات الحكومية للزراعة التي تتعارض مع الإجراءات المشتركة.أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧٣.

7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٢٧.

جدير بالذكر ان السياسة الزراعية المشتركة حققت نجاحا كبيرا، واستطاعت أن تمد المستهلك الأوروبي بحاجته من المنتجات الزراعية وبأسعار مستقرة إلى حد كبير، كما استطاعت رفع مستويات المعيشة للمزارعين في الدول الأعضاء، وقامت بتحديث قطاع الزراعة فيها(١).

٣-٣-٢-٣ سياسة الطاقة

يرجع اهتمام الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بموضوع الطاقة إلى المعاهدات المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب ١٩٥١ والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية ١٩٥٧(٢)، لكن بسبب توافر إمدادات النفط لأوروبا بسعر رخيص لم تحس دول الجماعة بإلحاح الحاجة إلى بلورة سياسة مشتركة للطاقة حتى تعرضت لأزمة الطاقة الأولى في عام ١٩٧٣(٣)، حيث كانت ايذانا بانتهاء عصر النفط الرخيص، وأصبح على الجماعة أن تبدأ بالعمل على بلورة سياسة مشتركة في مجال الطاقة إنطلاقا من ظروفها الذاتية التي تؤكد استمرار اعتمادها على موارد الطاقة الخارجية(٤)، وبالفعل بدأت الجماعة بتكوين سياسة مشتركة في مجال الطاقة عام ١٩٧٤ تستهدف تخفيض إستهلاكها ووارداتها من الطاقة وبخاصة النفط، وأعيد النظر في هذه السياسة عام ١٩٨٠، حيث وضعت استراتيجية جديدة في مجال الطاقة تتركز على تشجيع الإستثمار والبحث عن مصادر جديدة للطاقة، وتشجيع البحوث العلمية في هذا المجال، كذلك لحماية الجماعة من الإنقطاع المفاجئ لموارد الطاقة، وإقامة تعاون عالمي للمستهلكين في مجال الطاقة عن طريق اتفاقيات مع الدول الصناعية الكبرى(٥).

وفي سياق بلورة سياسة الطاقة المشتركة، تم التوقيع على معاهدة (الميثاق الأوروبي للطاقة) وذلك في لشبونة (البرتغال) في عام ١٩٩٤ والتي تضمنت برامج ملزمة على صعيد الاتحاد الأوروبي لتنفيذها. وعليه وافق المجلس الأوروبي على (البرنامج الإطاري للعمل في قطاع الطاقة ١٩٩٨-٢٠٠٢) الذي استهدف تجميع كافة الأنشطة المتعلقة بسياسة الطاقة في بنية موحدة من أجل تنسيق هذه الأنشطة وزيادة فاعليتها من جهة، ومن جهة أخرى الربط بينها وبين الأنشطة المتعلقة بالسياسات الأوروبية المشتركة في المجالات الأخرى ذات التأثير في سياسة الطاقة(٦).

كذلك بحث دول الاتحاد الاوروبي في بروكسل في آذار ٢٠٠٦ وسائل تعزيز حماية امداداتهم بالطاقة، لاسيما ان ارتفاع اسعار النفط بشكل متزايد اثرت في امدادات بعض الدول الاوروبية(٧). وفي كتاب اخضر حول الطاقة قدم في الثامن من آذار ٢٠٠٦، دعت المفوضية الدول الأعضاء الى التكلم بصوت

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٢.

2 – للمزيد من التفاصيل أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٦٧ ومابعدها.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣٢.

4 – من الجدير بالذكر ان الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تعتمد بشكل كبير على المصادر الخارجية في توفير احتياجاتها من الطاقة، فهي تستورد نسبة ٥٠٪ مما تستهلكه من الطاقة، ومن المتوقع أن يرتفع اعتمادها على المصادر الخارجية من الطاقة إلى نسبة ٦٠٪ بحلول عام ٢٠١٠، ويعد النفط، حتى الآن، من أهم مكونات الطاقة المستهلكة في بلدان الاتحاد الأوروبي، إذ يشكل ٤٥٪من تلك المكونات ويشكل الغاز الطبيعي نسبة ٢٢٪ منها، بينما الفحم الحجري يشكل نسبة ١٦٪منها . أنظر: اليزابيث ستيفنز،العلاقات العسكرية و الاقتصادية بين دول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي، ط١،ترجمة مركز الخليج للأبحاث،مركز الخليج للأبحاث،٢٠٠٤،ص٦١-٦٢.

5 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٦١ ومابعدها.

6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣٤.

7 – على سبيل المثال عند كتابة هذه الرسالة يلاحظ ان سعر برميل النفط وصل الى حد قياسي أقترب من ١٠٠$.

واحد على الصعيد الدولي وتعزيز الحوار مع شركائهم خصوصا روسيا، مصدر ربع الواردات الاوروبية من الغاز. وتريد المفوضية من وراء كتابها الاخضر تضامنا اكبر بين الدول الأعضاء وهي تفكر ايضا في مراجعة القواعد المتعلقة بمخزونات الغاز والنفط وتطلب جهودا في مجال المنافسة. وان تفتح اسواق الغاز والكهرباء بالكامل امام المنافسة في حزيران ٢٠٠٧، بما في ذلك للافراد. وترى بروكسل انه حان الوقت للسماح لكل شركات الغاز والكهرباء بدخول مختلف الشبكات الوطنية من دون تمييز[١].

إذن مما سبق يمكن القول ان موضوع الطاقة، بمختلف جوانبه وأبعاده، أصبح في بؤرة اهتمام وصلاحيات واختصاصات مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وأصبح الآن يمتلك جميع المقومات التي تمكنه من بلورة وتنفيذ سياسة مشتركة للطاقة[٢].

٣-٣-٢-٤ سياسة النقل

نظرا لأهمية دور النقل في عملية الانتاج وتحديد نفقة الانتاج، اتفق واضعو معاهدة روما على إدراجه ضمن العناصر الرئيسة الضرورية لإنشاء السوق المشتركة وتشغيلها وتنميتها ، وعليه خصصت لها معاهدة روما المواد (٧٤-٨٤) . حيث نصت (المادة ٧٤) على أن يتم تحقيق أهداف المعاهدة من خلال اتباع سياسة نقل مشتركة، بحيث تسري على كافة أوجه النقل سواء أكان وطنيا أم دوليا وسواء كان بريا أم جويا أم بحريا[٣].

وأعدت المفوضية الأوروبية خطة في عام ١٩٦٧ كانت تتضمن أوجه سياسة نقل مشتركة، لكن ظهر أن هذا الأسلوب غير ممكن من الناحية السياسة، لذا اتجه الرأي إلى تقديم اقتراحات محددة إلى المجلس تتيح له الوصول إلى بعض الحلول الوسطية عن طريق التنازلات التبادلية، ونظرا لأن الخطوات نحو تحقيق سياسة النقل المشتركة كانت تتسم بالبطء، رفع البرلمان الأوروبي دعوى ضد المجلس عام ١٩٧٤ أمام محكمة العدل الأوروبية أتهمه فيها بأن المجلس فشل في وضع هذه السياسة، وقد حكمت المحكمة جزئيا لصالح البرلمان عام ١٩٨٥، ومنذ ذلك الحين شهد وضع سياسة النقل المشتركة تقدما أفضل[٤]، بحيث قرر المجلس إثر صدور هذا الحكم إنشاء لجنة خاصة لدراسة البنية الأساسية للنقل. وتبنت الجماعة في عام ١٩٨٦ برنامجا لتطوير هذه البنية، وبدأت اعتبارا من عام ١٩٩١، اتخاذ إجراءات تسمح للعاملين في مجال النقل بالنفاذ إلى الأسواق دون تمييز. وفي عام ١٩٩٢ بدأ التحرك نحو سياسة مشتركة لتطوير خدمة الطيران والتعامل المشترك مع الدول والشركات الأخرى[٥]، وأقامت المفوضية بالاشتراك مع البرلمان الأوروبي مؤتمرين للنقل على المستوى الأوروبي في عام ١٩٩٤. وبناء على مقترحات المفوضية في الكتاب الأبيض عام ١٩٨٥، قام المجلس الأوروبي في حزيران عام ١٩٩٤ باعتماد قائمة من (١١) مشروعا رئيساً في النقل، وبخاصة إنشاء قطارات سريعة تربط المدن الرئيسة في مختلف

---

1 - أنظر التقرير الاخبارى بعنوان (دول الاتحاد الأوروبي تبحث سبل حماية إمداداتها النفطية) ،جريدة اليوم الالكتروني، العدد ١١٩٦٥ بتأريخ١٩/٣/٢٠٠٦، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.alyaum.com/issue

2 - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣٥.

3 - د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٣٨.

4 - نفس المصدر أعلاه،ص٧٥-٧٦.

5 - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣٧

الدول الأعضاء[١]، ويقوم الاتحاد الأوروبي في هذا الصدد بالمساعدة في دراسات الجدوى، وتقديم قروض منخفضة الفوائد[٢].

٣-٣-٢-٥ السياسة التجارية المشتركة

يعد موضوع السياسة التجارية المشتركة نتيجة منطقية لإقامة الاتحاد الجمركي الذي جعل من دول الجماعة وحدة اقتصادية واحدة فيما يتعلق بعلاقاتها التجارية مع باقي دول العالم[٣]، ومن منطلق هذه الحقيقة أهتمت معاهدة روما ١٩٥٧ منذ البداية بهذا المجال، وخصصت له (المواد ١١٠-١١٦)، التي تضمنت أحكاما خاصة بتنسيق السياسات التجارية على أسس موحدة[٤]، وبوصول الجماعة إلى مرحلة الاتحاد الجمركي عام ١٩٦٨، أصبحت مؤسساتها المسؤولة الوحيدة عن إدارة التجارة الخارجية للجماعة ككل، والتفاوض من أجل وضع القواعد التجارية الدولية، ورسم السياسات الجمركية، وتحديد حصص الواردات والتأكد من الحماية لسلع الجماعة في حالة تعرضها لمنافسات أجنبية غير عادلة، كذلك تقوم بالتفاوض من أجل عقد الاتفاقيات الدولية الخاصة بمنح الائتمان للتصدير وبالتنسيق بين سياسات الدول الأعضاء في هذه الناحية[٥].وفي هذا السياق تقوم المفوضية بإبداء الاقتراحات للمجلس الوزاري لتنفيذ سياسة تجارية مشتركة، ويفوض المجلس المفوضية في التفاوض مع المنظمات الدولية أو الدول لعقد إتفاقات، وتمارس المفوضية التفاوض بالتشاور مع لجنة خاصة يعينها المجلس لمساعدة المفوضية في عملها هذا في إطار التوجيهات التي يصدرها المجلس إليها[٦].

ومن مظاهر السياسة التجارية المشتركة، نرى أن الجماعة لعبت دورا مهما في المفاوضات الدولية لتنظيم التجارة ومارست دورا حيويا في مفاوضات الجاتGATT في أعوام ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و١٩٨٦[٧]، كما تلعب دورا أيضا في حل الخلافات التجارية التي تنشأ مع الشركاء التجاريين، مثل التفاوض مع اليابان لفتح أسواقها للمنتجات الأوروبية[٨] ، وقامت بهدف حماية صناعة الصلب في الجماعة بعقد اتفاقيات مع الدول غير الأعضاء المنتجة للصلب لمنع إغراق الجماعة بمنتجاتها. وتقوم أيضا باتفاقيات الانتساب مع الدول غير الأعضاء بهدف تحسين شروط التبادل التجاري لصالح تلك الدول وتقديم المساعدات لها[٩] ، أو أحيانا لتأهيل الدولة الطرف فيه وتكييف اقتصادها مع اقتصادات

---

1 – د.محمد محمود الإمام، تطور الإطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣١٥.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٣.

3 – سندس عباس حسن،المصدر السابق،ص٦٨.

4 – د.عبدالواحد محمد الفار،المصدر السابق،ص٥٢٠.

5 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٨٢.

6 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨١.

7 – جدير بالذكر ان الاتحاد الأوروبي أصبح من أعضاء المؤسسين لمنظمة التجارة العالمية إلى جانب الدول الاعضاء في الاتحاد، منذ ١٩٩٥/١/١.أنظر: www.wtoarab.org

8 – للإطلاع على المزيد حول علاقات اليابان الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي أنظر: حسن أبو طالب،علاقات اليابان والجماعة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ٩٩ لسنة ١٩٩٠،القاهرة،ص١٣٢ ومابعدها. كذلك د.حازم محمد عتلم، المصدر السابق،ص٤٧ ومابعدها.

9 – مثل اتفاقية الانتساب التي أبرمت في عام ١٩٦٣ بين الجماعة الاقتصادية الأوروبية وبين ١٨ دولة أفريقية والمعروفة باتفاقية ياوندي ، التي دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٦٤ . أنظر: د.الشافعي محمد بشير، السوق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٢٦٣.

الجماعة، تمهيدا لحصولها على العضوية في الجماعة[1]، وتقوم أيضا بإتفاقيات للتعاون أقل شمولية من اتفاقيات الانتساب بهدف تحقيق التعاون الاقتصادي، كما وقعت مع معظم البلدان العربية جنوب البحر المتوسط[2]، وتدخل أيضا في إطار تلك السياسة برامج معونات التنمية التي تقدمها الجماعة للدول النامية، وأهم إتفاقية في هذا المجال هي إتفاقية لومي التي تم التوصل إليها في عام ١٩٧٥ وتم تجديدها في الأعوام ١٩٧٩ و ١٩٨٤ و١٩٨٩[3]، كذلك تنظيم علاقات التعاون بين الجماعة وعدد كبير من الدول الأفريقية[4] ودول منطقة الكاريبي والمحيط الهادي[5].

٣-٣-٢-٦ السياسة الضريبية

تعد السياسة الضريبية من بين الأدوات الاقتصادية التي تحتكرها الدولة وتمكنها من التأثير في مجمل النشاط الاقتصادي، لكن عندما تنخرط الدولة بمحض ارادتها في العملية التكاملية عليها أن تتنازل عن تلك الأدوات لصالح مؤسسات التكامل بموجب المعاهدات التي توقع عليها تلك الدول بإرادتها[6].

لم تتطرق معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية،في البداية، إلى موضوع توحيد السياسات الضريبة في الدول الأعضاء، وعليه فإن تباين الضرائب وعدم وجود سياسة ضريبية موحدة كان إحدى العقبات المهمة أمام إقامة سوق موحدة للجماعة، لأن تباين السياسات الضريبية، على الرغم من إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية والفنية، يؤدي إلى حدوث تشوهات كبيرة في عملية خلق السوق الموحدة[7]، كذلك اختلاف السياسات الضريبية للدول الأعضاء، وبالتالي تباين أنواعها ووعائها ومعدلاتها وظروف ومواعيد تحصيلها، يؤثر في أسعار عناصر الانتاج والخدمات المختلفة، وبالتالي في حركة واتجاه التدفقات الاقتصادية بشكل عام بين الدول الأعضاء، وعليه بدأت المفوضية الأوروبية تدرك ضرورة توحيد السياسات الضريبية للدول الأعضاء وقدمت مقترحات بشأنها، وكان قرار المجلس الوزاري عام ١٩٧٠ بإستقطاع نسبة من ضريبة القيمة المضافة بعد توحيد وعائها لحساب ميزانية الجماعة، يشكل البداية لبدء الجهود الحقيقية نحو تحقيق التناغم في السياسات الضريبية للدول الأعضاء، وأصدرت المفوضية الأوروبية ستة توجيهات بهذا الشأن[8]، وأحرزت جهود الجماعة في

---

1 – مثل اتفاقية الانتساب الموقعة مع اليونان عام ١٩٦٢. أنظر: د.محمد محمود الإمام، تجارب التكامل العالم،المصدر السابق،ص٥٦٦.

2 – مثل أتفاقيات التعاون مع الدول العربية المتوسطية: تونس، الجزائر، المغرب، الأردن، سوريا، لبنان، مصر في إطار السياسة المتوسطية الكلية التي أعتمدت من قبل الجماعة في عام ١٩٧١ وعام ١٩٧٢، وأقرت الجماعة في عام ١٩٩٤ السياسة المتوسطية الجديدة والتي تمت بموجبها اتفاقيات الشراكة المتوسطية الأكثر شمولا وتوسعا من سياسة متوسطية كلية. أنظر: د.محمد محمود الإمام، تجارب التكامل العالم،المصدر السابق،ص٥٦٧.

3 – للإطلاع على المزيد حول سياسة الاتحاد الأوروبي من أجل التنمية وأتفاقيات لومي أنظر: د.حازم محمد عتلم، المصدر السابق،ص٥٥ ومابعدها.

4 – للمزيد من التفاصيل أنظر: نفس المصدر أعلاه،ص٧١ ومابعدها.

5 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٤. وللتفاصيل حول التجارة الخارجية للاتحاد الأوروبي أنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٨٢ومابعدها، وكذلك د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٠٣ ومابعدها.

6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣٧-٣٣٨.

7 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٤٦.

8 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٤٣ ومابعدها.

مجال ضرائب القيمة المضافة وضرائب الشركات ورأس المال، وفي مجال المتهربين من الضرائب خطوات لابأس بها[1]، أما بالنسبة للضرائب المباشرة فقد تمسكت الدول الأعضاء بسلطاتها في فرضها على الرغم من تأثيرها في تفاوت نظم الضمان الاجتماعي ومستوى دخل الأفراد والشركات، الأمر الذي يمكن أن يؤثر في حرية حركة وإنتقال الأفراد، وعليه قدمت المفوضية إقتراحات بهذا الشأن ووافق عليها المجلس في عام ١٩٩٧، غير أن الطريق أمام الاتحاد الأوروبي مازال طويلا، فيما يبدو، قبل أن يتمكن من إزالة التباينات في السياسات الضريبية بين الدول الأعضاء[2].

٣-٣-٢-٧ العملة الموحدة

على الرغم من أن معاهدة روما جاءت في أعقاب الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي كانت تواجهها دول الجماعة بعد الحرب العالمية الثانية، الا أن المعاهدة لم تهتم بإنشاء اتحاد نقدي بين الدول الأعضاء وبالتالي لم يكن هذا الاتحاد عنصرا أساسيا من مبادئ المعاهدة[3]، غير أنه في تشرين الثاني من عام ١٩٦٩ تقدمت ألمانيا بإقتراح لإنشاء اتحاد نقدي أوروبي وتم تشكيل لجنة متخصصة برئاسة (بير وارنر – وزير مالية لوكسمبورج آنذاك) لوضع خطة تعمل على تحقيق الوحدة النقدية بشكل تدريجي، وقدمت اللجنة تقريرها الذي عرف بتقرير وارنر إلى المجلس الوزاري في عام ١٩٧١ وأوضحت فيه إمكانية التوصل إلى اتحاد نقدي أوروبي على ثلاث مراحل خلال سبع سنوات إلى عشر سنوات[4]، لكن لم تستجب الدول الأعضاء في الجماعة لتنفيذها بسبب مسايرتهم لنظام بريتون وودز في تعاملاتهم النقدية[5]، غير أن انهيار هذا النظام في السنة ذاتها أظهر الحاجة إلى إصدار وحدة نقدية أوروبية مستقلة[6]، وعليه قامت الدول الأعضاء في الجماعة بمحاولات عديدة لتحقيق الاستقرار النقدي بينها، بإعتباره إحدى الأدوات الأساسية المستخدمة في تحقيق التكامل الاقتصادي، فأقامت نظام الثعبان النقدي Snake Monetary System في عام ١٩٧٣ في محاولتهم لإيقاف التدهور النقدي الناجم عن إنهيار نظام بريتون وودز ، وقد بني هذا النظام على أساس تعويم عملات البلدان الأوروبية الأعضاء في الجماعة –آنذاك– إزاء الدولار الأمريكي والين الياباني، على أن تقوم بتثبيت أسعار الصرف فيما بينها[7].

جدير بالذكر ان نظام الثعبان النقدي قد حقق استقرارا نسبيا بين أسعار عملات دول الجماعة وبين العملات الخارجية، الا أن هذا الاستقرار لم يستمر، حيث تعرضت اسواق المال الدولية لكثير من الاضطرابات، ولاسيما فيمايتعلق بعملات الدول الأوروبية، وعليه أدركت الدول الأعضاء في الجماعة عدم ملائمته لتحقيق التكامل النقدي، وعليه كان على الدول الأعضاء أن تبحث عن نظام نقدي جديد

1 – د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٤٨–١٤٩.
2 – للإطلاع على المزيد أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٤٥ ومابعدها.
3 – عبدالفتاح الجبالي،أوروبا وإشكاليات الوحدة النقدية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٠٩، ١٩٩٢، القاهرة،ص٣٢١.
4 – نرمين السعدي،تطور النظام النقدي الأوروبي:الإشكاليات وتوقعات المستقبل،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٢٩، ١٩٩٧،القاهرة،ص٢٠٧.
5 – د.خالد سعد زغلول حلمي،المصدر السابق،ص٦٩.
6 – نرمين السعدي،المصدر السابق،ص٢٠٧.
7 – جدير بالذكر أن كلا من بريطانيا وإيطاليا عومتا عملاتهما بشكل منفصل عن نظام الثعبان النقدي .أنظر: عبدالفتاح الجبالي،المصدر السابق،ص٣٢١.وكذلك نرمين السعدي،المصدر السابق،ص٢٠٧. للإطلاع على المزيد حول نظام الثعبان النقدي أنظر: د.خالد سعد زغلول حلمي،المصدر السابق،ص٧١–٧٢.

قادر على حل المشاكل النقدية للدول الأعضاء(1)، وعليه تم إيجاد نظام نقدي آخر في آذار عام ١٩٧٩ أطلق عليه نظام النقد الأوروبي The European Monetary System –EMS-، الذي أُسندت اليه مهمة حماية عملات الدول الأعضاء في الجماعة والتخفيف من حدة التقلبات في أسعار صرف عملاتها، وفي الوقت ذاته تعميق مسألة التنسيق النقدي بين تلك الدول(2)، وكان هذا النظام يتضمن عنصرين هامين: الأول ، إنشاء وحدة نقدية أوروبية بإسم الإيكو EUC ، والثاني، إيجاد آلية أسعار الصرف ERM، حيث اتفقت البنوك المركزية للدول الأعضاء في الجماعة على أن يكون لكل عملة في الدول الأعضاء سعران للتحويل: الأول مركزي ويربط العملة بالإيكو، والثاني بين العملة الوطنية والعملات الأجنبية الأخرى(3).

لكن لم يشكل النظام النقدي الأوروبي نقلة نوعية كبرى في مجال تحقيق الوحدة النقدية للجماعة، بل كان بمثابة محاولة لتجنب قرار صعب تعين على الدول الأوروبية اتخاذه، وهو يقضي بضرورة التنازل عن سلطاتها في مجال رسم السياسة النقدية لصالح المؤسسات الأوروبية المشتركة(4)، لأنه لم تكن الإيكو عملة حقيقية بل كانت مجرد وحدة حسابية، لذلك قررت دول الجماعة في حزيران عام ١٩٨٨ تشكيل لجنة برئاسة رئيس المفوضية جاك ديلور، لبحث سبل استقرار التعامل النقدي(5).

قدمت لجنة ديلور في عام ١٩٨٩ تقريرا عرف بأسم تقرير ديلور، وتضمن ضرورة تحويل بعض السلطات من مستوى الدول في مجال السياسة النقدية إلى مستوى الجماعة، بإنشاء صندوق إحتياطي أوروبي، وعملة أوروبية موحدة، وبنك مركزي واحد، على أن يتولى مسؤولية إدارة الوحدة النقدية الأوروبية وتحديد السياسات النقدية واجبة التطبيق في منطقة الجماعة(6)، وقدمت اللجنة خطة أظهرت فيها أنه يمكن تحقيق الاتحاد النقدي الأوروبي من خلال ثلاث مراحل في غضون عشر سنوات، أي مع بداية عام١٩٩٩(7)، وأقرت معاهدة ماستريخت خطة ديلور على الرغم من معارضة بريطانيا لها، التي تضمنت المراحل الثلاث للوصول إلى اتحاد نقدي أوروبي وكما يأتي(8):

المرحلة الأولى: وقد أنتهت قبل عام ١٩٩٤، تعين بموجبها على الدول الأعضاء خلالها اتخاذ إجراءات محددة لإزالة القيود المفروضة على حرية إنتقال رؤوس الأموال والقيود الأخرى التي تحد من قابلية عملتها للتحويل، والإنتهاء من الإجراءات الخاصة بدمج سوقها المحلية في السوق الأوروبية

---

1 – د.خالد سعد زغلول حلمي،المصدر السابق،ص٧٢.

2 – د.محسن الخضيري،اليورو: الإطار الشامل والكامل للعملة الأوروبية الوحيدة،ط١،مجموعة النيل العربية،القاهرة،٢٠٠١،ص١٤١.

3 – نرمين السعدي،المصدر السابق،ص٢٠٧. وللتفاصيل أنظر: د.عبدالمنعم سعيد،المصدر السابق،ص١٥٢ ومابعدها.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٤٩.

5 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٥.

6 – د.خالد سعد زغلول،المصدر السابق،ص٧٤–٧٥.

7 – أحمد حسين الرفاعي،أثر السوق الأوروبية الموحدة على القطاع المصرفي الأوروبي والمصاريف العربية،ط١،مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية:دراسات استراتيجية(٨)،أبوظبي،١٩٩٧،ص١٨.

8 – كانت بريطانيا معارضة لخطة ديلور بشأن الاتحاد النقدي الأوروبي أثناء مفاوضات حول معاهدة ماستريخت، وللتغلب على معارضتها ألحق بالمعاهدة بروتوكول يسمح لبريطانيا ومن يحذو حذوها من الدول الأخرى، بعدم المشاركة مؤقتا في نظام النقد الأوروبي الموحد. وجدير بالذكر أن معارضتها كانت قد انصبت منذ البداية على قضية السيادة الوطنية التي تزعزعها عملية الوحدة الأوروبية، لاسيما في شقها النقدي، وما قد يجلبه من آثار غير مرغوبة بالنسبة للجنيه الاسترليني، فإستماتت بريطانيا في قمة ماستريخت للاحتفاظ بشروط عدم المشاركة التي يعطيها الحق في تأجيل الانضمام إلى مسيرة الوحدة النقدية. أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٤٩–٣٥٠. كذلك علاء عبدالوهاب،اليورو الساحر الأوروبي هل يحتل عرش الدولار،مطبوعات أخبار اليوم،القاهرة،دون سنة طبع،ص٣٤–٣٥.

الموحدة دمجا تاما، ويتم تجميد العمل بسلة العملات المحددة لقيمة الإيكو بمجرد دخول إتفاقية ماستريخت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٣.

المرحلة الثانية : تحدد لها أن تبدأ في الأول من كانون الثاني من عام ١٩٩٤ ، وتعين على الدول الأعضاء اتخاذ كل مايلزم من إجراءات لتحقيق الانضباط في الموازنات العامة، وتفادي العجز الزائد في تمويل النفقات الحكومية، وتمكين البنوك المركزية الوطنية من العمل بحرية وأستقلال كاملين. وخلال هذه المرحلة، التي أنتهت في ٣١ كانون الأول عام ١٩٩٨ تم الاتفاق على إطلاق أسم اليورو EURO على العملة الأوروبية الموحدة.

المرحلة الثالثة: تحدد لها أن تبدأ في الأول من كانون الثاني عام ١٩٩٩ بطرح عملة اليورو رسميا في أسواق النقد، لكن دون أن يؤدي ذلك إلى إلغاء العملات الوطنية. واتخاذ إجراءات تمهيدية خاصة لهذه الخطوة الحاسمة، ويتم الإنتهاء منها مع مطلع عام ٢٠٠٢ باستخدام العملة الأوروبية الموحدة فعليا في أسواق الدول الأعضاء.

وحددت معاهدة ماستريخت في (المادة ١٠٩– د)منها، أيضا، على ان يتم إنشاء المعهد النقدي الأوروبي بحلول عام ١٩٩٤ كخطوة أولى نحو إنشاء البنك المركزي الأوروبي، الذي تم بالفعل انشاؤه في عام ١٩٩٨[١]، ونصت كذلك على مجموعة من المعايير للإنضمام إلى عملة اليورو، باعتبارها معايير لازمة وملزمة للدول التي تنضم إلى منطقة اليورو[٢].

بدأت الدول الأعضاء بالعمل على تنفيذ شروط ومتطلبات تحقيق الوحدة النقدية، وعليه قام الاتحاد الأوروبي في أيار عام ١٩٩٥ بوضع ترتيبات عملية تساعد على تنفيذ بنود إتفاقية ماستريخت المتعلقة بإصدار العملة الموحدة سميت بـ(**الورقة الخضراء**)[٣]، وفي كانون الأول من عام ١٩٩٥ وافق قادة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على إصدار اليورو كعملة أوروبية موحدة ، يتم تداولها في البداية حسابيا اعتبارا من عام ١٩٩٩ ويتم طرحها ورقيا ومعدنيا اعتبارا من أول كانون الثاني من عام ٢٠٠٢ [٤]، ونشرت المفوضية الأوروبية ، بإلتزامن مع المعهد النقدي الأوروبي تقريرا في آذار عام ١٩٩٨ ينص على أن ١١ دولة أوروبية وهي (اسبانيا ، والبرتغال، وإيطاليا، وفرنسا،وألمانيا، واللوكسمبورج، وهولندا، وبلجيكا، والنمسا، وفنلندا، وإيرلندا) تمكنت من تنفيذ الشروط التي حددتها معاهدة ماستريخت للدخول في الاتحاد النقدي الأوروبي اعتبارا من أول كانون الثاني ١٩٩٩ ، فيما لم تتمكن اليونان والسويد بعد الاستجابة لهذه الشروط[٥]، لكن بريطانيا والدانمارك كانت قد أخطرتا المجلس بعدم رغبتهما في تنفيذ الإجراءات المنصوص عليها بالنسبة إلى المرحلة الثالثة[٦]، بعد ذلك قام البرلمان الأوروبي في ٢ أيار ١٩٩٨ بالتصديق على توصية المفوضية الأوروبية واعتماد موافقة ١١ دولة أوروبية أعضاء الاتحاد على إصدار اليورو[٧].

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٥.
2 – للمزيد من التفاصيل حول تلك المعايير أنظر: د.محسن أحمد الخضيري،المصدر السابق،ص٨٣ ومابعدها.
3 – نرمين السعدي،المصدر السابق،ص٢٠٩.
4 – د.محسن أحمد الخضيري،المصدر السابق،ص١٤٤.
5 – غسان العزي،المصدر السابق،ص٢٤٤–٢٤٥.
6 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٥١.
7 – د.محسن أحمد الخضيري،المصدر السابق،ص١٤٧.

بحلول عام ١٩٩٩ تخلت ١١ دولة أوروبية عن عملتها الوطنية وتبنت العملة الموحدة اليورو EURO[1]، وتمت عملية طرح العملة الأوروبية الموحدة بمرحلتين: المرحلة الأولى، كانت بمثابة مرحلة انتقالية، بدأت مع مطلع عام ١٩٩٩ وأنتهت عام ٢٠٠٢، حيث تم خلالها التحول من العملات الوطنية إلى العملة الجديدة، وذلك عندما أصبحت العملات الوطنية للدول التي تبنت اليورو تعبيرات مختلفة للعملة الجديدة، وتحولت مسؤولية وضع السياسة النقدية من البنوك المركزية الوطنية إلى البنك المركزي الأوروبي، وفي المرحلة الثانية التي بدأت في مطلع عام ٢٠٠٢ وأستمرت حتى شهر تموز من السنة ذاتها، ومن خلالها تم تبادل العملات الوطنية بالعملة الجديدة (اليورو)، وفقدت على أثرها العملات الوطنية للدول الأعضاء صفتها القانونية بشكل نهائي[2]، وفي عام ٢٠٠١ إلتحق اليونان بمنطقة اليورو، وكذلك التحقت سلوفينيا في بداية عام ٢٠٠٧، وبذلك أصبح عدد الدول الأعضاء في منطقة اليورو ١٣ عضوا[3] .وبذلك تحقق الاتحاد النقدي للاتحاد الأوروبي الذي يعد خطوة جوهرية والرئيسة للوحدة الأوروبية.

وبتخلي ١٣ دولة أوروبية عن عملتها الوطنية وتبنيها لعملة موحدة، أصبحت المؤسسات الأوروبية المشتركة في الاتحاد الأوروبي تتحمل مسؤولية بلورة وتنفيذ السياسات التي من شأنها التأثير في وضع واستقرار اليورو، وبالتالي تعين عليها أن ترصد وتتابع بدقة تطور الحالة الاقتصادية العامة في الدول الأعضاء في منطقة اليورو، بما في ذلك سياسات الموازنة العامة، والأجور والمرتبات، والقوى العاملة والتوظيف، بالإضافة إلى مراقبة حالة تطور سعر صرف اليورو ذاته. وكان من الطبيعي أن يترتب على ذلك فقدان الدول الأوروبية في الواقع لمعظم صلاحياتها فيما يتعلق منها برسم السياسات الاقتصادية والمالية[4].

جدير بالذكر ان تحقيق العملة الموحدة من شأنه أن يصبح سندا قويا للعملية التكاملية ومنع وقوفها أو تراجعها، لأن اليورو جعل خروج الدول الأعضاء من الاتحاد الأوروبي، أن لم يكن مستحيلا، مكلفا ومعقدا على الأقل. واذا كانت العملة الموحدة لاتقود بشكل ميكانيكي إلى الوحدة السياسية، فإنها تؤدي إلى تشجيعها، لاسيما ان الجميع يواجهون مصيرا مشتركا في الأمور الاقتصادية التي تمس عصب الحياة لكل أوروبي[5]، عليه يمكن القول انه إذا كان اليورو يشكل الخطوة النهائية في عملية الاندماج النقدي، كذلك يمكن أن يكون بداية على طريق عملية أعظم شأنا على صعيد الاندماج الكامل ويحول أوروبا من كيان اقتصادي عملاق إلى كيان سياسي من الوزن الثقيل[6] .

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٥١.

2 – د.خالد سعد زغلول،المصدر السابق،ص٨٥-٨٦.

3 – بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي العشرة الجديدة، التي انضمت للاتحاد عام ٢٠٠٤، هناك سقف زمني مدته عامان، على تلك الدول خلال هذه الفترة إستيفاء الشروط القانونية والاقتصادية، التي قد تؤهلها لتطبيق عملة اليورو. وتعرف هذه المدة بالآلية الأوروبية لتحديد أسعار العملات (ERM II). حيث ان كل دولة تحدد بمحض إرادتها وقت بدء تنفيذ هذا السقف، لكن عند دخولها هذه الفترة، تتعهد بإستيفاء الشروط عند إنتهاءها و إلا واجهت جزاءات، بعد ذلك يجب طرح اليورو للتداول في الدولة المعنية، والانضمام ليس إختياريا – كما حصل من قبل مع بريطانيا و الدانمارك –. لمعرفة المواعيد المحددة لطرح اليورو في أسواق الدول المنضمة بعد عام ٢٠٠٤ إلى الاتحاد الأوروبي أنظر: موسوعة ويكيبيديا المتاحة على الانترنت: http://ar.wikipedia.org

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٥١-٣٥٢.

5 – علاء عبدالوهاب،المصدر السابق،ص٧٤-٧٥.

6 – وهذا مايؤكد عليه البروفيسور بان ستانكوفسكي الخبير بالمعهد النمساوي للبحوث الاقتصادية، الذي يتوقع ان يقوم اليورو بإجبار الاتحاد الأوروبي على تعزيز آلية السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، لأنه، على وفق رأي=

٣-٣-٢-٨ السياسة الاجتماعية

تعد السياسة الاجتماعية المشتركة أحد أهم المجالات التي إهتمت بها الجماعة الأوروبية وأكدت دائما على التنسيق فيها، وعليه جاءت إتفاقية روما١٩٥٧ مؤكدة على ضرورة التكامل في الميدان الاجتماعي(١)، وخصصت قسما كاملا من (المواد ١١٧- ١٢٧) للسياسة الاجتماعية(٢). وقد ظهرت السياسة الاجتماعية للاتحاد الأوروبي على محورين رئيسين(٣):

المحور الأول: الرعاية الاجتماعية والإنسانية ذات التوجه الفئوي

الذي ينقسم بدوره إلى قسمين: القسم الأول، الاهتمام بحقوق العمال في إطار سياسة تحرير العمالة، عن طريق تمكين كافة العاملين والباحثين عن العمل من مواطني الدول الأعضاء من التنقل بحرية تامة داخل الإقليم الأوروبي المشمول بالتجربة التكاملية، مع إزالة كافة أنواع التمييز والقيود وعدم المساواة في مجال العمل . أما القسم الثاني، فأنصب الاهتمام فيه على حقوق المستهلك في إطار سياسة تحرير السوق من الناحية الصحية والاقتصادية ضد تعسف المنتج أو البائع، وصدرت بهذا الشأن توجيهات متعددة، وتم في عام ١٩٨٩ إنشاء إدارة خاصة لخدمة المستهلك، ووضعت خطط العمل الثلاثية من عام ١٩٩٢ حتى عام ٢٠٠١ لحماية المستهلك.

المحور الثاني: الرعاية الاجتماعية ذات التوجه العام

في هذا المحور إهتم الاتحاد الأوروبي ببلورة سياسة إجتماعية شاملة تشمل كل مواطني الاتحاد وفي أغلبية المجالات، وليس فقط للعمال أو من زاوية استهلاك السلع والخدمات. ومما ساعد الاتحاد على تحقيق هذا الهدف هو وجود ممثلين لجماعات المصالح المختلفة ضمن الهيكل التنظيمي وآليات صنع القرار الأوروبي، لاسيما في إطار اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، كذلك امكانية اللجوء إلى محكمة العدل الأوروبية من قبل المواطنين والهيئات عند الضرورة وللحصول على حقوقهم. وقد أنشأ صندوق عمل إجتماعي لحل مشاكل البطالة والهجرة وإعادة التوطين، وأصدر في عام ١٩٨٩ ميثاق الحقوق الاجتماعية الأساسية للعمال، وهو يعد إطارا قانونيا لعملية اندماج اجتماعي أوسع، وليس لعملية تكامل اقتصادي بالمعنى الضيق، وتضمن الميثاق مجموعة الحقوق والضمانات التي استقرت واصبحت جزءا لايتجزء من حقوق الأنسان الأوروبي الأساسية وتضمنها مشروع الدستور الأوروبي.

=ستانكوفسكي، لايمكن لتجمع اقليمي أن يصبح قوة إقتصادية عظمى دون اقتناء أو الحصول على آلية سياسية قوية ومؤسسات مطلوبة لحمايتها وإدارتها، فضلا عن منافسة الولايات المتحدة وعملتها(الدولار) لها،ويرى جان دانيال، مدير مجلة نوفل أوبسرفاتور الفرنسية، في هذا السياق أيضا، ان العملة الموحدة (اليورو) تعمل على الإنسجام في السياسات الاقتصادية والاجتماعية والضريبية للدول الأعضاء، وتولد بالتالي انسجاما في الخيارات السياسية، كذلك تعد وسيلة لتفعيل شعور الأوروبيين بالإنتماء إلى الاتحاد، وبالتالي دفعهم إلى المشاركة في مسيرة الوحدة الأوروبية، خصوصا انهم يتداولون العملة ذاتها. وحدد الرئيس الفرنسي جاك شيراك أهمية تحقيق العملة الموحدة، بأنه ((مجرد حقبة في تحقيق نصر كبير، الا وهو أوروبا الموحدة التي تضطلع بدور أساسي في عالم متعدد الأقطاب))، لأن اليورو، بحسب رأي شيراك، في ذاتها سوف تعطي دفعا أساسيا للاندماج الأوروبي وستطلق دينامية تصعب مقاومتها وتساعد المتشككين في الوحدة الأوروبية على حسم أمورهم، مع آثار مترتبة على كل ميادين التعاون، التي تتجاوز كثيرا الدائرة النقدية، أنظر غسان العزي،المصدر السابق،ص٢٤٥ ومابعدها. وجدير بالذكر علق جاك سانتير، رئيس المفوضية الأوروبية (١٩٩٤-١٩٩٩)، على علاقة اليورو بمستقبل الاتحاد الأوروبي قائلا ((إن الوحدة النقدية – لكي تنجح وتكون مقبولة من قبل المواطنين – فهي في حاجة إلى التسجيل في إطار مشروع سياسي متكامل)) د.سعيد اللاوندي،المصدر السابق،ص٤٨.

1 – سندس عباس حسن،المصدر السابق،ص٦٥.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص٤٤.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٥٥ ومابعدها.

٣-٣-٢-٩ السياسة الإقليمية

يقصد بالسياسة الإقليمية مجموعة الإجراءات التي تستهدف تصحيح أوجه الخلل المختلفة التي قد تنجم عن ترك النشاط الاقتصادي يتحرك على وفق آليات ومعايير السوق، وذلك عن طريق التدخل من خلال آليات ووسائل مكملة، وليست بديلة لآليات السوق، من أجل احداث التوازن المطلوب في التنمية بين الاعتبارات الاقتصادية البحتة والاعتبارات الاجتماعية والانسانية، وذلك بهدف ضمان استمرار مسيرة التكامل ومنع توقفها إذا استمر التباين بين الدول والأقاليم التي تتضرر من العملية وبين الدول والأقاليم التي تستفيد منها(1).

لم تهتم الدول الأعضاء في الجماعة بمقترحات المفوضية، في المراحل الأولى للعملية التكاملية، حول الأخذ بالسياسة الإقليمية، باعتبارها موضوعا يعد من صلب الاختصاص الداخلي للدول، يكتفي فيه إتباع سياسات جماعية لها أبعاد اجتماعية، وعن طريق مايقدمه بنك الإستثمار الأوروبي من تمويل للأقاليم الأقل نموا. وأنشأ بعد ذلك صندوق أوروبي للتنمية الإقليمية في عام ١٩٧٥ وكذلك لجنة للسياسة الإقليمية، بهدف تقديم المساعدات اللازمة لتقليص الفروق بين الأقاليم والمناطق المختلفة. وعند بناء السوق الموحدة أهتمت بقضية التفاوت بين المناطق الغنية في الشمال والمناطق الفقيرة المعتمدة على الزراعة في الأطراف والمناطق التي تعتمد على الصناعات المهددة بالانكماش (كالفحم وبناء السفن والنسيج). وفي سياق السياسة الإقليمية أيضا أقر المجلس الوزاري في عام ١٩٨٨ السياسة الهيكلية التي كانت تضم خمسة أهداف في مجالات مختلفة. ودعت معاهدة ماستريخت إلى اقامة (صندوق الاندماج) لتمويل مشاريع للبيئة والبنية الأساسية لشبكات النقل عبر أوروبا في دول يقل الناتج القومي للفرد فيها عن نسبة ٩٠٪ من متوسط الجماعة، كما أنشأت لجنة الأقاليم في الاتحاد، التي تلعب دورا مماثلا للجنة الاقتصادية والاجتماعية(2).

٣-٣-٢-١٠ السياسات الثقافية والعلمية وسياسات أخرى

لم تحتل أمور الثقافة والبحث العلمي والتعليم موقعا مركزيا ومتميزا في بداية العملية التكاملية، وعليه لم تشر المعاهدات الأساسية إلى تلك المجالات، إلا على نحو عارض ومقتضب جدا، وذلك بسبب ضعف الصلة بين هذه الجوانب والأمور الاقتصادية من جهة، وبسبب الإرتباط القوي بينها وبين سيادة الدولة من جهة أخرى، غير ان تطور العملية التكاملية جعل الدول المشاركة تلتفت لهذه المجالات وتعيد النظر في موقفها السابق(3)، كالاتي:

أولا: السياسة الثقافية

كانت بدايات التكامل الأوروبي، كما رأينا، قد بدأت على أسس اقتصادية، وعلى مدى نحو أربعين عاما، لم تتم الاشارة فيها إلى المجال الثقافي، وذلك حتى معاهدة ماستريخت، وبالتالي لم تكن مفاهيم مثل (**التنوع الثقافي**) أو(**الهوية الثقافية الأوروبية**) مطروحة على الخطاب الخاص بالاتحاد الأوروبي

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٦٢.
2 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٦٤.
3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٧٧-٣٧٨.

قبل ذلك[١]. لكن أضافت معاهدة ماستريخت السياسة الثقافية إلى مجالات الاندماج الأوروبي، عندما نصت عليها في (المادة ١٢٨) منها[٢].

وتتضح أهمية السياسة الثقافية لعملية التكامل الأوروبي لدى جان– ميشيل بيير ،أستاذ علم الاجتماع في فرنسا، ان الاتحاد الأوروبي كان يهتم بالنواحي الاقتصادية، لكن في المرحلة المتقدمة للعملية التكاملية كان على الاتحاد الأوروبي أن يمضي قدما خطوة جديدة من أجل (إنعاش) انتساب الأوروبيين إلى العملية التكاملية، لأن إلتزام الشعوب الأوروبية، كما يرى بيير ، بالمشروع كان "ضعيفا أو على الأقل لا يثير حماسهم". واعتبر ان خطوة توسيع اختصاصات الاتحاد ليشمل المسائل الثقافية خطوة ايجابية وتلغي النقص السابق في هذا المجال[٣].

يلاحظ من نصوص معاهدة الاتحاد الأوروبي بشأن السياسة الثقافية، ان الدول الأعضاء لاترى في تنوعها اللغوي والثقافي حائلا أمام توحدها، بل ترى فيه مصدر غنى وثراء يمكن أن يفيد ويساعد الوحدة، لكن لايزال الاتحاد الأوروبي يبدو عازفا عن التدخل بشكل واسع ومباشر في الشأن الثقافي، بل يعتمد على توحيد التشريعات أو تحقيق التجانس في هذا المجال بين الدول الأعضاء، ويتم ذلك من خلال التوصيات التي تصدر بالإجماع[٤]، وذلك لأنه ومنذ القرن التاسع عشر تم في أوروبا العمل على نطاق واسع ومتعمد لتطابق كل أمة أوروبية مع ثقافتها الخاصة بها، وجعل أي محاولة تمس الجوانب الثقافية كإنها إجراء يسيء إلى الهويات القومية والسيادة الوطنية[٥].

وفي إطار السياسة الثقافية المشتركة تم إقرار برنامج (ثقافة ٢٠٠٠) من قبل المجلس والبرلمان الأوروبي، الذي يعترف بالدور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للثقافة[٦]، الذي يغطي السنوات الخمس(٢٠٠٠–٢٠٠٤)، ويقوم بتوحيد الإدارات والجهات المساهمة فيها ماليا وضمها في جهاز واحد وتحت رعاية برنامج عام كبير واحد، نظرا لوجود تحديات كبيرة على الساحة العالمية في مجال الثقافة[٧]. غير أن بلورة سياسة ثقافية أوروبية مشتركة في ظل التنوع الثقافي واللغوي الأوروبي ليست بالأمر السهل، بل تتطلب الحوار بين الثقافات المختلفة وكذلك إيجاد مشروع مشترك يوحد شعورا بالاندماج والتوحيد ويعزز فكرة المصير المشترك[٨].

ثانيا: سياسة البحث والتطوير التكنولوجي

إهتمت الجماعات الأوروبية الثلاث بالبحوث العلمية كل في مجال نشاطها، الأمر الذي أثبت خطأه نظرا لما أحدثته الثورة التكنولوجية من حاجة إلى تعبئة موارد تتجاوز قدرات وحدات الأعمال والدول ذاتها على الرغم من كونها دولا متقدمة أو كبيرة الحجم[٩]، لذلك بدأت الجماعة بوضع سياسة بحثية

1 – د.فريدة جاد الحق، الهوية الثقافية الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧، ٢٠٠٤،القاهرة،ص٩٥.
2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٥.
3 – د.فريدة جاد الحق،المصدر السابق،ص٩٦.
4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٨٨.
5 – د.فريدة جاد الحق،المصدر السابق،ص٩٦.
6 – للمزيد من التفاصيل أنظر: د.فريدة جاد الحق،المصدر السابق،ص٩٦.
7 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٨٩.
8 – د.فريدة جاد الحق،المصدر السابق،ص٩٨.
9 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٦٢.

وتكنولوجية مشتركة في عام ١٩٧٤ عندما تبنى المجلس الوزاري قرارا ينص على تنسيق السياسات الوطنية وتحديد المشروعات التي تهم الجماعة في مجال البحوث العلمية، وأصبح هذا القرار فيما بعد أساسا لـ(المادة ١٣٠) لمعاهدة القانون الأوروبي الموحد[1]، التي أكدت على إيجاد سياسة مشتركة للبحث والتطوير التكنولوجي، من أجل تدعيم القواعد الصناعية والعلمية للجماعة ورفع قدرتها التنافسية العالمية، وأعطاها صيغة مؤسسية في شكل برنامج تتولاها الجماعة، وكان أولها برنامج استراتيجي طويل الأجل (١٩٩٠-٢٠٠٠)، وبرامج إطارية في شكل خطط خمسية يشارك في صياغتها المختصون في المجال العلمي ورجال الأعمال والسياسة، وتحدد الأولويات ومصادر التمويل وتخصيصها لأنشطة البحث[2].

جدير بالذكر ان معاهدة ماستريخت شكلت نقلة نوعية في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، بحيث خولت بموجبها مؤسسات الاتحاد الأوروبي صلاحية العمل على (**الإرتقاء بالبحث العلمي والتكنولوجي**)، وبذلك أصبح هذا المجال من ميادين الأنشطة التي تدخل في اختصاصات وصلاحيات المؤسسات التكاملية[3]. وفي هذا الإطار حدد المجلس الأوروبي في لشبونة في آذار عام ٢٠٠٠ هدفا طموحا ان تصبح الجماعة خلال عقد (**مجتمعا يقوم على المعرفة**) ويكون أكثر تنافسية وحيوية في العالم، ويعرض وظائف أكثر وأفضل وقدرا أكبر من الاندماج الاجتماعي، وقررت استراتيجية لشبونة خلق (**منطقة بحث أوروبية**) بإقامة شبكة الكترونية عبر الأوروبية فائقة السرعة للاتصالات العلمية للربط بين الجامعات ومؤسسات البحوث والمكتبات ثم تدريجيا المدارس، كذلك اتخاذ الإجراءات الضرورية لإزالة عقبات انتقال الباحثين وايجاد حوافز لجذب الباحثين في باقي أنحاء العالم[4].

تجدر الإشارة إلى أن معظم المشروعات البحثية التي ينفذها الاتحاد الأوروبي، تطبيقا للسياسة الأوروبية المشتركة في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، تتم من خلال مركز تم إنشاؤه لهذا الغرض، وهو(**المركز المشترك للبحث Common Research Center (CRC)**)، الذي يعد جزءً من المفوضية الأوروبية، ولهذا المركز معامل ومنشآت خاصة به تقع في مدينة إسبرا **Ispra** (إيطاليا)، وله أيضا معاهد متخصصة تابعة له تنتشر بين جيل **Geel** (بلجيكا)، وبيتين **Peteen** (هولندا)، وكارلسروهه **Karlsruhe** (ألمانيا)، و إشبيلية (اسبانيا)[5].

ثالثا: المجالات الأخرى

ويلعب الاتحاد الأوروبي أيضا في مجالات أخرى بهدف التقريب بين سياسات الدول الأعضاء أو خلق اهتمامات مشتركة، وأهمها مجال البيئة، حيث بدأ الاهتمام به في قمة باريس عام ١٩٧٢، عن طريق

1 - د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٤.
2 - د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية ،المصدر السابق،ص٥٦٢.
3 - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٩١.
4 - د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٦٣.
5 - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٩٣.

وضع المعايير ومراقبة تلوث المياه والهواء والتخلص من المخلفات وحماية الطيور[١]، ثم نصت معاهدة القانون الأوروبي الموحد على هذا المجال وتم التأكيد عليه في معاهدة ماستريخت[٢].

ويأخذ الاتحاد الأوروبي أيضا دورا في مجال **السياسة التعليمية**، فعلى الرغم من قصر اهتمام الجماعة في البداية في هذا المجال من زاوية التدريب المهني بالنسبة للعمال أو الفلاحين، والاعتراف بالشهادات لممارسة الأنشطة المهنية، إلى أن توسعت الجماعة بالتدريج في هذا المجال حتى نصت معاهدة ماستريخت على حث مؤسسات الاتحاد الأوروبي على أن تسهم في عملية الإرتقاء بالتعليم والتدريب وإزدهار الثقافة في الدول الأعضاء، ونصت (المادة ١٤٩) منها على تشجيع التعاون في هذا المجال بين الدول الأعضاء، لكن مع (**الاحترام الكامل**) لمسؤولية الدول الأعضاء فيه، وعليه وضعت برامج عديدة بهدف حث الشباب الأوروبي على مشاركة نشطة في صنع المستقبل الأوروبي وتعميق انتمائهم للاتحاد الأوروبي[٣].

ويعمل الاتحاد الأوروبي في مجال سياسة **شبكة اتصالات الأوروبية** بهدف تكملة السوق الداخلية والمساعدة في سياسة الأقاليم للاتحاد، بتمكين المناطق البعيدة من الارتباط بواسطة الاتحاد الأوروبي. ويهتم الاتحاد الأوروبي أيضا **بسياسة الصحة العامة**[٤].

٣-٣-٣ مواطنة[٥] الاتحاد الأوروبي

خلال فترة تحقيق السوق المشتركة، وبجانب المنافع الاقتصادية التي ترتبت على العملية التكاملية لشعوب الدول الأعضاء. فأن ما ناله المواطن في تلك الدول هو حرية الانتقال والإقامة والعمل في جميع أرجاء دول الاتحاد، وممارسة النشاط الاقتصادي والمهني فيها[٦]، وبهدف الإنتقال من مفهوم السوق إلى مفهوم الوطن قامت كل من ألمانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا واللوكسمبورج بإبرام إتفاقية شنجن في عام ١٩٨٥، التي اقتصرت على تأكيد مبدأ حرية إنتقال المواطنين بين الدول الموقعة عليها وإلغاء الحواجز والرقابة عند الحدود المشتركة بينها، وتم في عام ١٩٩٠ التوقيع على معاهدة (تطبيق

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٨-٣٩.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٦.

3 – للإطلاع على المزيد أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٧٨ ومابعدها.

4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٢.

5 – في الحقيقة من الصعب إعطاء تعريف جامع مانع لمفهوم المواطنة، لأنه مفهوم قانوني وسياسي وإنساني متنوع الأبعاد يتأثر بمستوى النضج الفكري والسياسي والتطور الحضاري والقيم المتوارثة والمتغيرات الداخلية والخارجية، فقد عرفت دائرة المعارف البريطانية المواطنة بأنها: "علاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمن تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة"، وهناك تعريف آخر للمواطنة يرى أنها عبارة عن " توزيع سياسي لأفراد المجتمع على قاعدة الاعتراف بمساواتهم جميعا أمام القانون وبتكافؤ حقوقهم تجاه الدولة، على نحو لا تمييز فيه بينهم على أساس العرق أو المذهب أو الأصل الاجتماعي ولا على أساس تحصيل أفراد المجتمع لعائدات هذا التوزيع السياسي لهم".ويمكن تحديد المضامين الأساسية التي يمكن أن يحتويها مبدأ المواطنة في: أولا، المساواة الكاملة بين فئات المجتمع بغض النظر عن الجنس أو الفئة الاثنية والطائفية وغيرها، وثانيا، المشاركة الفعلية بكل أبعادها، الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وثالثا، احترام رأي الآخر وقبول التنوع والحوار الهادئ، ورابعا، المضمون الاجتماعي المتمثل في الحد من تفاوت الدخل والمكانة الاجتماعية. للمزيد حول ظهور وتعريف مفهوم المواطنة أنظر:أمين فرج شريف، المواطنة ودورها في تكامل المجتمعات التعددية–المجتمع العراقي نموذجا–، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية– جامعة صلاح الدين،أربيل،٢٠٠٦،ص٦ ومابعدها.

6 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٦٤.

اتفاق شنجن)، ثم مالبثت دول أخرى في الجماعة أنْ لحقت بالدول الخمس الأصلية[1]، وبذلك إتسع نطاق حرية الانتقال لتتجاوز العمال إلى جميع المواطنين في الدول الأعضاء، وجاءت معاهدة ماستريخت لتتحدث بصراحة عن مفهوم المواطنة الأوروبية European Citizenship لترتبط القوة الأوروبية بالمعنى الذي تقدمه لسكانها وللعالم، لأنه لايمكن للمواطن أن يخدم الكيان الجديد إلا إذا كان جزء منه[2]، وعليه نصت معاهدة ماستريخت في (المادة ٨) منها، مايترتب على مواطنة الاتحاد الأوروبي من حقوق وواجبات، والتي تتضمن مايأتي[3]:

١- يصبح كل شخص يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء مواطنا في الاتحاد الأوروبي، ويتمتع بالحقوق ويلتزم بالواجبات التي تنص عليها المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي.

٢- من حق كل مواطن في الاتحاد الأوروبي، أن ينتقل وأن يقيم بحرية في أقاليم الدول الأعضاء طبقا لضوابط وشروط معاهدة ماستريخت.

٣- من حق كل مواطن في الاتحاد الذي يقيم في أي دولة عضو، بغض النظر عن جنسيته الوطنية، أن يصوت وأن يكون مرشحا في الانتخابات المحلية وانتخابات البرلمان الأوروبي بذات شروط مواطني تلك الدولة.

٤- من حق كل مواطن في الاتحاد عند تواجده في أي دولة أخرى غير عضو في الاتحاد، أن يتمتع بالحماية الدبلوماسية والقنصلية الموجودة فيها لباقي الدول الأعضاء وبذات شروط مواطنيها، عندما لايوجد في الدولة الثالثة تمثيل دبلوماسي للدولة التي ينتمي إليها بجنسيته.

٥- من حق كل مواطن في الاتحاد: أ- أن يقدم عريضة شكوى للبرلمان الأوروبي طبقا (للمادة D١٣٨) ب- أن يقدم طلبا لمفوض حقوق الأنسان طبقا (للمادة E١٣٨) .

٦- تقدم المفوضية تقريرا دوريا كل ثلاث سنوات إلى البرلمان الأوروبي والمجلس واللجنة الاقتصادية والاجتماعية عن تطبيق مواطنة الاتحاد الأوروبي.

يلاحظ مما سبق، ان حق التنقل والإقامة أصبح مرتبطا بالمواطنة في الاتحاد الأوروبي، وليس بالصفة المهنية للمواطن بإعتباره عاملا أو منتجا، كما كان عليه الحال في المراحل السابقة، ولاترد على هذا الحق أي قيود من قبل الدول الأعضاء دون موافقة المجلس الأوروبي بالإجماع وبمشاركة البرلمان الأوروبي. وفي مجال الترشح والتصويت يلاحظ أن المعاهدة أعطت هذا الحق في مجال الانتخابات المحلية وانتخابات البرلمان الأوروبي فقط[4]، بمعنى آخر لم تعطِ هذا الحق للمواطن الأوروبي في مجال الانتخابات الوطنية للدول الأعضاء أو انتخاب رئيس الدولة في الدول التي يجري فيها هذا النوع من الانتخابات.

في ضوء ماتقدم يلاحظ ان المواطنة الأوروبية ليست هوية تحل محل الهوية أو الجنسية الأصلية للمواطنين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وإنما هوية تضاف إلى الهوية الوطنية[5]، وعليه يمكن القول ان مواطنة الاتحاد الأوروبي مدلول يقل درجة عن الجنسية إذ أنها لاتعطي كل الحقوق التي

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٧٠-٣٧١.

2 – سباعي الطالب،المصدر السابق،ص٦٥.

3 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٧-٨٨.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٧٤-٣٧٥.

5 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المصدر السابق،ص٥٦٥.

تعطيها الجنسية الوطنية[١]، لكن مع ذلك يرى البعض، ان مواطنة الاتحاد تعد كخطوة كأنه يتجه الاتحاد الأوروبي من خلالها نحو إنشاء الجنسية للدولة الفدرالية المرتقبة[٢].

٣-٣-٤ السياسة الخارجية والأمنية

لاحظنا مما سبق ان عدم تنازل الدول الأوروبية عن سيادتها دفعة واحدة لصالح كيان سياسي جديد أدى بالآباء المؤسيين إلى تبني منهج الوظيفية الجديدة واستراتيجية التدرج في سبيل تحقيق الوحدة الأوروبية، ومما أكد صحة هذا الاختيار هو فشل كل من الجماعة الأوروبية للدفاع والجماعة الأوروبية السياسية في عام ١٩٥٤ نتيجة لرفض البرلمان الفرنسي التصديق على معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع. الأمر الذي أكد على ان التفكير في صيغة لوحدة سياسية حقيقية وفورية، كان سابقا لأوانه حتى في إطار مجموعة الدول النواة الست المؤسسة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب، لأن الدول الأوروبية لم تكن مستعدة للتنازل عن سيادتها في مجال السياسة الخارجية والأمنية لصالح مؤسسات التكامل.

نتيجة لذلك كانت عملية التكامل الأوروبي في المجالين السياسي والأمني، تتسم ببطء شديد مقارنة بالتكامل الاقتصادي[٣]، ومما ساعد دول الجماعة على الولوج في العملية التكاملية في المجال الاقتصادي دون أن تعبأ كثيرا بالتكامل في المجالات السياسية والأمنية، كان هو ان نظام الثنائية القطبية العالمية وفر للجماعة الأوروبية، خصوصا في ظل الارتباط العضوي للدول الأعضاء في الجماعة بحلف شمال الأطلسي، الحد الأدنى من الاستقرار الأمني المطلوب للمضي قدما في مسيرة التكامل الاقتصادي دون الإسراع في التكامل في المجالات السياسية والأمنية، لكن ما أن نجحت الجماعة الاقتصادية الأوروبية في تحقيق الاتحاد الجمركي عام ١٩٦٨، حتى أدركت الدول الأعضاء ان تأمين عملية التكامل الاقتصادي يتطلب توافر حدٍ أدنى من تنسيق المواقف السياسية بين الدول الأعضاء[٤]، وقد حاولت أن تحقق هذا الرابط بين الشؤون الاقتصادية والشؤون السياسية من خلال إستحداث آلية خاصة في عام ١٩٧٠سميت بآلية (التعاون السياسي الأوروبي **European Political Cooperation-EPC-**) التي كانت تضم التنسيق والتعاون مابين وزراء خارجية الدول الأعضاء عن طريق تبادل المعلومات وتنسيق سياسات دولهم الخارجية بقدر الإمكان[٥]، وعليه قامت كل دولة عضو بتعين أحد دبلوماسيها في منصب أطلق عليه (المدير السياسي)، الذي كان مسؤولا عن العمل على التنسيق في مجال السياسة الخارجية مع باقي الدول الأعضاء في الجماعة. لكن يلاحظ ان مجال السياسة الخارجية، ظل، في ضوء آلية التعاون السياسي، مجالا أحتفظت دول أعضاء الجماعة فيه بسيادتها، وإقتصر الأمر فقط على تحقيق قدر من التشاور والتنسيق في المواقف بين تلك الدول دون أن يكون ملزما لها[٦].

---

1 – سباعي الطالب،المصدر السابق،ص٦٦.
2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٧٤.
3 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٦.
4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٣٨.
5 – محمد أحمد مطاوع، تطوير سياسة دفاعية وأمنية مشتركة في أوروبا،مجلة السياسة الدولية، العدد١٥٧، ٢٠٠٤،القاهرة، ص١٠٦.
6 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص٣٦-٣٧.

جدير بالذكر إن التعديلات التي أدخلتها معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦ على معاهدة روما أدت إلى إدراج آلية التعاون السياسي في صلب العملية التكاملية الأوروبية بوساطة (المادة٢A١٠) منها، وقد جاء في المعاهدة تكريس الممارسات المألوفة لآلية التعاون السياسي التي كانت تمارسها دول الأعضاء في الجماعة منفصلا عن إطار الجماعة في الماضي، من خلال أن تشرك، إلى حد ما، مؤسسات الجماعة في تلك الآلية(١).

بنهاية الحرب الباردة وانهيار المعسكر الشرقي في عام ١٩٨٩، أصبحت وجود سياسة خارجية مشتركة للجماعة الأوروبية مسألة ضرورية لعدة أسباب أهمها:

١- أدى أنهيار الكتلة الشرقية إلى أحتمال ظهور مشكلات أمنية متعددة لأوروبا الغربية، في مقدمتها احتمالات الإنتشار النووي وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي لدول أوروبا الشرقية، لذلك تعين على الدول الأعضاء في الجماعة إعادة صياغة علاقتها بالكتلة الشرقية لدرء المخاطر التي تنجم عن عدم استقرارها خلال المرحلة الانتقالية اللازمة لتحول دول أوروبا الشرقية من نظام سياسي – اجتماعي- اقتصادي إلى آخر مختلف، وكان من الصعب على الجماعة أن تضطلع بهذا الدور دون وجود رؤية سياسية واستراتيجية موحدة.

٢- وصلت العملية التكاملية الأوروبية إلى مرحلة متقدمة بعد استكمال معظم مقومات وحدتها الاقتصادية، وبات على الجماعة أن تشرع في الولوج إلى مرحلة الوحدة السياسية، للمحافظة على الإنجازات الاقتصادية التي حققتها خلال الفترة السابقة، ودونها كان من المحتمل أن تتعرض وحدتها الاقتصادية للإنتكاسة(٢).

٣- أتجهت الاستراتيجية الأمريكية بعد الحرب الباردة نحو الإنفراد بقيادة النظام الدولي وإدارته وتوجيهه بما يتفق مع مصالحها الخاصة ومنع ظهور أي منافس جديد لها، بحيث يضمن للولايات المتحدة الأمريكية مكانة مميزة، في حين أتجهت دول الجماعة إلى تفعيل دورها على الصعيد الدولي من أجل اثبات وجودها ونفوذها الدوليين بعد تراجعهما خلال الحرب الباردة، الأمر الذي أدى إلى قيام تنافس أوروبي- أمريكي خفي في مناطق عديدة من العالم(٣)، وفي هذا السياق أدركت دول الجماعة أهمية الاندماج السياسي إلى جانب القوة الاقتصادية في تحقيق أهدافها، لذلك بات من الضروري إدراج مجال السياسة الخارجية والأمنية في صلب العملية التكاملية(٤).

نتيجة لذلك نصت معاهدة ماستريخت في الباب الخامس منها على السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، إلا أن صياغة أهداف هذا المجال جاءت في عبارات عامة من بينها حماية القيم المشتركة

---

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٢٨ ومابعدها.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٤٩-٤٥٠.

3 – أبرزها منطقة البحيرات في أفريقيا ، ومنطقة الشرق الأوسط .

4 – د.علي الحاج، سياسات دول الاتحاد الأوروبي في المنطقة العربية بعد الحرب الباردة،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٥،ص٧٩ ومابعدها. وللاطلاع على المزيد حول بروز المنافسة على النفوذ بين الولايات المتحدة الأمريكية ودول الجماعة الأوروبية بعد الحرب الباردة أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٦١ ومابعدها. كذلك د.سعيد اللاوندي، القرن الحادي والعشرين هل يكون أمريكيا، دار نهضة مصر،القاهرة،٢٠٠٢، ص١٣٨ ومابعدها. كذلك د.عماد جاد،الاتحاد الأوروبي:تطور التجربة، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٦١ ،السنة ٢٠٠٥،القاهرة، ص٢١٨ومابعدها.

والمصالح الأساسية واستقلال الاتحاد وتعزيز أمن الاتحاد والدول الأعضاء فيما يتعلق بكل أشكال الأمن، وتنمية الديمقراطية ودولة القانون وتعزيزها واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية[1]، وقد نصت (المادة ١٧ ،الفقرة الأولى) من معاهدة ماستريخت على أن السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تتضمن كافة المسائل المتعلقة بالأمن الأوروبي بما في ذلك رسم وتحديد سياسة مشتركة للدفاع عندما يحين الوقت المناسب[2]، وفي هذا السياق، اعتبرت المعاهدة في (المادة ٤-أ) من الباب الرابع أن منظمة اتحاد أوروبا الغربية جزء لايتجزأ من تطور الاتحاد، ويطلب منها أن تنفذ قرارات الاتحاد الأوروبي ذات المضمون الدفاعي بالاتفاق مع المجلس الأوروبي[3]، وبذلك أصبحت منظمة اتحاد غرب أوروبا، الذراع الدفاعي للاتحاد الأوروبي[4].

وفي ضوء ما سبق، يمكن القول إن معاهدة ماستريخت شكلت تطورا نوعيا في مسيرة التكامل الأوروبي، بعد أن نصت صراحة على مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة كأحد أعمدة الاتحاد الأوروبي، لأن ذلك كان بمثابة الإنتقال من مجال التكامل الاقتصادي (السياسات الأدنى Low Politics) إلى مجالات سياسة وأمنية (السياسات الأعلى High Politics)[5]، كما توقع الآباء المؤسسون عند بداية العملية التكاملية باستخدام منهج الوظيفية الجديدة.

وقد كشفت أزمة يوغسلافيا بين أعوام ١٩٩١-١٩٩٥ أن على الاتحاد الأوروبي أن يلعب دورا أكثر فاعلية في مجال السياسة الخارجية والأمنية بخصوص الصراعات التي تدور على الأراضي الأوروبية[6]، لذلك حققت معاهدة أمستردام خطوة إضافية في هذا المجال عندما نصت على استحداث منصب (الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة) في الاتحاد[7]، ثم جاءت أزمة كوسوفو عام ١٩٩٨ لتفرض على الاتحاد الأوروبي التحرك العملي لإمتلاك بنية أمنية مستقلة تبدأ بسياسة خارجية وأمنية مشتركة، لأنها كشفت ان غياب القدرات العسكرية الأوروبية باتت تهدد مسيرة الاتحاد الأوروبي واستقراره[8]، لذلك أكد كل من جاك شيراك الرئيس الفرنسي وتوني بلير رئيس وزراء بريطانيا في قمة سانت مالو عام ١٩٩٨ على ضرورة امتلاك الاتحاد الأوروبي لقوات عسكرية قوية وفاعلة من أجل الاستجابة للأزمات الدولية في المستقبل، وكان هذا الاعلان يسير في نفس الاتجاه مع الاعلان الفرنسي - الألماني الذي تم تبنيه قبله في بوتسدام عام ١٩٩٨[9].

وفي قمة كولونيا في حزيران ١٩٩٩ تبلور إجماع دول الاتحاد الأوروبي حول تعزيز السياسة الخارجية والأمنية المشتركة عن طريق تضمين هياكل السياسة الدفاعية في السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد الأوروبي، وأن يقوم مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي باتخاذ القرارات الخاصة بمواجهة الأزمات بالإجماع[10]، وفي قمة هلسنكي في كانون الأول ١٩٩٩ وافقت الدول الأعضاء على هدف رئيس

1 - محمد أحمد مطاوع،المصدر السابق،ص١٠٦.
2 - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٥٠.
3 - د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٩٣.
4 - للمزيد حول منظمة أتحاد أوروبا الغربية أنظر: هاني خلاف وأحمد نافع،المصدر السابق،ص١١٦ ومابعدها .
5 - د.عماد جاد، الاتحاد الأوروبي:تطور التجربة،المصدر السابق،ص٢٢٠.
6 - للتفاصيل أنظر: د.عماد جاد وآخرون،المصدر السابق،ص٢٠٨.
7 - سباعي الطالب،المصدر السابق،ص٦٤.
8 - للمزيد من التفاصيل أنظر: د.عماد جاد وآخرون،المصدر السابق،ص٢٠٨ومابعدها .
9 - للمزيد من التفاصيل حول مضمون إعلان بوتسدام أنظر: محمد أحمد مطاوع،المصدر السابق،ص١٠٨.
10 - د.عماد جاد، الاتحاد الأوروبي:تطور التجربة،المصدر السابق،ص٢٢٠.

يتمثل في إنشاء قوة عسكرية أوروبية بحلول عام ٢٠٠٣، قادرة على عمليات حفظ السلم وعمليات إدارة الأزمات، وتم تدشين ماجاء في قمة كولونيا بخصوص الإطار المؤسسي للسياسة الخارجية والأمنية الأوروبية، حيث تضمن عددا من الهياكل المؤسسية المحورية، وقد تم وضع هذه المؤسسات موضع التنفيذ بحلول آذار عام ٢٠٠٠، كالآتي[١]:

١- تعين (خافيير سولانا)كأول ممثل أعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي.

٢- إنشاء اللجنة السياسية والأمنية للاتحاد(The Political and Security Committee–PSC-).

٣- إنشاء اللجنة العسكرية الأوروبية (The European Military Committee-EMC-).

٤- إنشاء المكتب العسكري الأوروبي (The European Military Staff- EMS-).

وبعد ذلك جاءت قمة نيس في كانون الأول عام ٢٠٠٠ لتضع الأسس العملية لنواة القوة العسكرية الأوروبية[٢].

ومما تجدر الإشارة إليه إن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة في الاتحاد الأوروبي تأخذ صورا وأشكالا عدة أهمها[٣]:

١- الاستراتيجيات المشتركة **Common Strategies**

تعكس الإستراتيجيات المشتركة، وجود أرضية مشتركة بين الدول الأعضاء تصلح لتكوين رؤية واضحة لعلاقة استراتيجية يراد لها أن تربط بين الاتحاد الأوروبي وبين دولة أو مجموعة معينة من الدول، تحتل موقعا خاصا على قائمة أولوياته لأسباب تتعلق بمصالح سياسية أو أمنية أو إقتصادية أو غيرها. ويقوم المجلس الوزاري للاتحاد بإقتراح مايراه ضروريا من استراتيجيات مشتركة، لكنه يحتاج إلى موافقة المجلس الأوروبي عليها لكي تصبح الإستراتيجية المشتركة ملزمة للدول الأعضاء. وقد تنطوي الاستراتيجيات المشتركة على عمليات ميدانية مشتركة Joint Actions ذات طبيعة عسكرية أو بوليسية أو عمليات إغاثة، كما قد تتضمن إبرام اتفاقيات تنفيذية أو بيانات أو إعلانات سابقة أو لاحقة، ومن أمثلتها الاستراتيجية المشتركة مع روسيا، والاستراتيجية المشتركة مع أوكرانيا، والاستراتيجية المشتركة مع دول جنوب وشرق البحر المتوسط.

٢- العمليات المشتركة **Joint Actions**

هي عمليات ميدانية يقوم بها الاتحاد الأوروبي اما مضطرا أو عندما يطلب منه القيام بها، سواء كان بمفرده أم بالتعاون مع دول أو منظمات أو تجمعات دولية أخرى في أوقات الأزمات أو الكوارث الطبيعية. وقد تكون هذه العمليات جزءا من إلتزام يؤديه في إطار استراتيجية أشمل معدة من قبل، أو بسبب أزمات طارئة. وقد تأخذ شكل تقديم الإغاثة الإنسانية، أو المشاركة في قوات لحفظ السلام، أو المشاركة في الإشراف على انتخابات في إطار عملية لبناء السلام في نهاية أزمة، ومن أمثلتها: العمليات التي قام بها الاتحاد الأوروبي في البوسنة والهرسك بموجب اتفاق السلام دايتون/باريس ١٩٩٥،

---

1 – محمد أحمد مطاوع،المصدر السابق،ص١٠٨-١٠٩.وللاطلاع على المزيد حول قمة هلسنكي أنظر: د.عماد جاد، الاتحاد الأوروبي تطور التجربة،المصدر السابق،ص٢٢٢.

2 – د.عماد جاد وآخرون،المصدر السابق،ص٢١٤.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٥٠ ومابعدها.

والعملية العسكرية في جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، وغيرها من العمليات الميدانية في منطقة شرق وجنوب أوروبا وأفغانستان وفلسطين. وجدير بالذكر ان الدول الأعضاء تتولى تنفيذ مايخصها من هذه العمليات، وعليها إخطار مجلس الوزراء بالإجراءات والخطوات التي تتخذها في نطاق العملية.

٣- المواقف المشتركة Common Positions

وهي مواقف تعكس وجهة نظر الاتحاد الأوروبي ورؤيته لقضايا دولية يرى أن من واجبه أن يحدد موقفا بشأنها. وقد تصدر هذه المواقف على شكل بيان مشترك يصدر عن المجلس الأوروبي أو عن مجلس الوزراء أو عن الممثل الأوروبي للشؤون الخارجية، أو يعكسه إعلان موقف أو تصويت مشترك داخل المنظمات الدولية. وقد تعكس هذه المواقف المشتركة مجرد التعبير عن التعاطف أو التفهم أو إظهار حسن النيات أو مشاعر الرضا أو الاستنكار أو الغضب تجاه طرف أو تصرف، كما تأتي مصحوبة بإجراءات معينة مثل فرض عقوبات اقتصادية أو دبلوماسية أو حتى عسكرية. وفي هذه الحالة يتعين أن تصدر المواقف المشتركة عن مجلس الوزراء أو عن المجلس الأوروبي ذاته وبالإجماع.

وقد نصت (المادة ي٢) من معاهدة ماستريخت على المواقف المشتركة والعمليات المشتركة، لكن لم تقدم المادة تعريفا محددا لكل منهما. فمن ناحية التشابه، يعد كل منهما ملزما للدول الأعضاء وله أثر قانوني مباشر، ويفرض عليها موجبات تجاه الاتحاد، كذلك تجاه جميع الدول الشريكة، كذلك يتخذ كل منهما على وفق القواعد الاجرائية ذاتها، فكل من المواقف المشتركة والعمليات المشتركة لاتعتمد إلا داخل المجلس وعلى أساس التوجيهات العامة للمجلس الأوروبي وبإجماع آراء الدول الأعضاء. أما فيما يتعلق بالتمييز بينهما، فيتضمن العمل المشترك عددا من الإجراءات العملية استجابة للتوجه السياسي المتفق عليه ويتضمن نصا مبدئيا ونصوصا مطبقة له، أما الموقف المشترك فهو نص لايتضمن الإجراءات التطبيقية وإنما الموقف وحده، والذي يحدد موجبات كل دولة وماذا يجب على كل منها أن تقوم به أو أن تمتنع عنه[١].

أما من ناحية هياكل صنع وتنفيذ السياسة الخارجية الأوروبية، فمن الملاحظ أنه على الرغم من موافقة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على أن يكون للاتحاد سياسة خارجية وأمنية مشتركة ،إلا أن هذه الدول ماتزال تقاوم فكرة التنازل عن جانب مهم من صلاحياتها لصالح المؤسسات التكاملية، وتحاول قدر المستطاع الاحتفاظ باحتكارها لعملية صنع السياسة الخارجية والأمنية المشتركة داخل الاتحاد الأوروبي[٢]، ويظهر ذلك بوضوح في الدور الرئيس الذي يلعبه كل من المجلس الأوروبي ومجلس الوزراء في عملية صنع القرار في هذا المجال، حيث يتولى المجلس الأوروبي تحديد التوجيهات العامة والخطوط العريضة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة أما المجلس الوزاري وهو الذي يبت في القضايا التفصيلية ويتخذ القرارات بشأنها بناء على الخطوط العامة التي يرسمها المجلس الأوروبي، وعليه يعد الهيئة التي تملك حق المبادرة وحق البت والقرار في المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية[٣].

وقد نصت (المادة ي٨) من معاهدة ماستريخت على أن القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة في الاتحاد الأوروبي يتخذها مجلس الوزراء بالإجماع، إلا أن (المادة ي٣) نصت على

1 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٣٧.
2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٥٢.
3 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٣٣.

أنه يحق لمجلس الوزراء أن يتخذ قرارته في هذا المجال بالأغلبية الموصوفة على شرط أن يتخذ قرار جواز استخدام الأغلبية الموصوفة بالإجماع، وعليه ظل ميدان السياسة الخارجية خاضعا لسيادة الدول الأعضاء في الاتحاد ولاتلزم الدول فيه بقرار جماعي إذا كانت الدولة العضو قد اعترضت عليه أو امتنعت عن التصويت عليه، وذلك بخلاف ماهو الأمر عليه بالنسبة للأمور الاقتصادية والاجتماعية حيث أكتملت رقابة مؤسسات الاتحاد السياسية والقضائية على التشريع الوطني والتنظيمات الحكومية فيها إلى حد بعيد. في سياق تطوير التكامل الأوروبي في مجال السياسة الخارجية، حاولت معاهدة أمستردام إدخال بعض التعديلات على قاعدة الإجماع المتبع لصنع القرار فيها، وذلك بالشكل الآتي[١]:

١- عندما يتخذ المجلس الوزاري قراره بالإجماع، لاتحتسب صوت الدولة الممتنعة عن التصويت، فلا يكون الإمتناع عن التصويت مانعا من اعتماد القرار، في هذه الحالة فإن الدولة الممتنعة عن التصويت لاتلتزم باعتماد القرار وتطبيقه، ولكن في نفس الوقت فإن تلك الدولة ملزمة بعدم التصدي له وأن تتجنب كل ما من شأنه إعاقة تطبيقه على مستوى الاتحاد، على عكس ماهو عليه الحال قبل هذا التعديل فكان مجرد غياب الدولة أو أمتناعها عن التصويت يكفي لتعليق القرار إلى حين توافق عليه .

٢- اعتماد الأغلبية الموصوفة في المسائل الإجرائية والتطبيقية بعد الموافقة على القرار محل البحث بالإجماع، لكن يبقى للدول حق الاعتراض على القرار الذي يتخذ بالأغلبية الموصوفة، وفي هذه الحالة تتم إحالة القضية إلى المجلس الأوروبي، وهذا يعني أن التصويت بالأغلبية الموصوفة معلق على شرط عدم اعتراض أية دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

أما بخصوص دور المؤسسات الأخرى، غير المجلس الأوروبي ومجلس الوزراء، للاتحاد في عملية صنع القرار في ميدان السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، فيمكن القول إن المفوضية الأوروبية لم يكن لها شأن يذكر في هذا المجال عند بداية آلية التعاون السياسي الأوروبي، إلا أنه في نهاية السبعينيات تم الاعتراف بوضعها في داخل الآلية المذكورة عن طريق تمثيلها في الاجتماعات الوزارية واجتماعات اللجنة السياسية فقط، ومنذ عام ١٩٨١ سمح لها بالمشاركة الكاملة في آلية التعاون السياسي[٢]، ونصت فيما بعد معاهدة ماستريخت في (المادة ي٨) منها على اشراك المفوضية باعتبارها شريكة كاملة للدول الأعضاء داخل المجلس الأوروبي في ميدان السياسة الخارجية، ولها أن تشارك في إعداد القرارات وكذلك في التحضير للاجتماعات وفي مناقشة القضايا المطروحة، لكن لاتتمتع بالصلاحيات الحصرية في المبادرة واقتراح القرار، بل تتمتع بهذا الحق أسوة بسائر الدول الأعضاء في المجلس، وذلك على عكس ماهو عليه الحال في القضايا التي تتعلق بمجال نشاطات الجماعة الأوروبية التي تتمتع فيها المفوضية بصلاحيات حصرية في المبادرة وتقديم الإقتراح[٣].

---

1 – د. محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا، المصدر السابق، ص١٣٣-١٣٤.

2 – للإطلاع على المزيد حول تطور دور المفوضية الأوروبية في آلية التعاون السياسي الأوروبي أنظر: د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، المصدر السابق، ص٢٣٠ ومابعدها.

3 – د. محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا، المصدر السابق، ص١٣٥.

أما البرلمان الأوروبي، فدوره في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لايتعدى الدور الاستشاري البحت، وبوسعه فقط أن يسأل أو يستفسر المجلس في هذا الميدان ولايشارك في صنع القرار مباشرة[١] .

وبالنسبة لإختصاص محكمة العدل الأوروبية في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، فقد نصت (المادة ل) من معاهدة الاتحاد الأوروبي على أن القسم المتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة يقع خارج اختصاصات محكمة العدل الأوروبية، وعليه إذا لم تنفذ أحدى الدول الأعضاء التزاماتها المترتبة على القرارات المتعلقة بهذا المجال، فلا يمكن إجبارها على التنفيذ من خلال محكمة العدل الأوروبية، بل لابد أن تتوجه دولة أخرى إلى محكمة العدل الدولية بهذا الخصوص، وهو أمر لم يتحقق لحد الآن، وعليه فإن الموقف المشترك والعمل المشترك يرتديان صفة الاتفاق الدولي، ويعمل بهذا الصدد بنصوص ميثاق فيينا بصدد المعاهدات الدولية وآثارها القانونية[٢].

يظهر مما سبق أن الدول الأعضاء لم تكن متحمسة كثيرا، للتنازل عن صلاحياتها في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لصالح مؤسسات الاتحاد الأوروبي، لكن مع ذلك يمكن القول إن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي أصبحت تقف على أرضية ثابتة حدها الأدنى هو المحافظة على منجزات العملية التكاملية التي تحققت إلى حد الآن، وحمايتها من الأخطار التي قد تهددها، والعمل على توفير البيئة الدولية الملائمة لتقدمها وازدهارها واستقلالها[٣].

٣-٣-٥ التعاون في مجالات العدالة والشؤون الداخلية

على الرغم من التقدم الكبير الذي أحرزته حركة التكامل الأوروبي في اتجاه توحيد السياسات التجارية والاقتصادية والنقدية، فقد ظلت بقية أبعاد السياسات الداخلية، لاسيما، مايتعلق بأمن المواطنين ونظام العدالة والبوليس والقضاء وغيرها من الشؤون الداخلية، ميادين محجوزة للدول الأعضاء ومرهونة بإرادتها ومتوقفة على مدى تعاون حكوماتها في هذا الشأن، ولايجوز للمؤسسات الأوروبية المشتركة أن تتدخل فيها[٤]، ثم جاءت معاهدة ماستريخت وجعلت من ميدان السياسة الداخلية أحد أعمدة الاتحاد الأوروبي، وذلك عندما تضمن الباب السادس من المعاهدة نصوصا تحت عنوان (أحكام التعاون في مجالات العدل والقضايا الداخلية)، وقد حددت (المادة ك-١) منها التعاون في هذا الميدان بالمجالات الآتية:

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٥٣.

2 – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المصدر السابق،ص١٣٨.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٥٧. وهذا ما أكد عليه د.بطرس بطرس غالي،في مقابلة أجرتها معه مجلة السياسة الدولية، بقوله (حتى الآن نجد الدول الأوروبية مازالت متمسكة بسيادتها وغير مستعدة للتنازل عن هذه السيادة في سبيل إقامة سيادة أوروبية حقيقية قوية، وذلك لأسباب كثيرة ربما بسبب أوضاع قديمة أو بسبب اختلاف اللغة أو اختلاف التقاليد. بمعنى آخر، الاتحاد الأوروبي ليست لديه سياسة خارجية. فالسياسة الخارجية مازالت من اختصاص الدول الأعضاء، هناك سياسة خارجية فرنسية، سياسة خارجية ألمانية، سياسة خارجية إيطالية.. الخ، بدليل إنقسام أوروبا في موقفها من حرب العراق عام ٢٠٠٣، فقد انقسمت أوروبا إلى دول أيدت الولايات المتحدة هي اسبانيا وإيطاليا وأنجلترا، ودول عارضت الولايات المتحدة هي فرنسا وألمانيا وإلى حد ما بلجيكا. إذن حتى الآن الاتحاد الأوروبي ليس له سياسة خارجية) ، أنظر: حوار مع د.بطرس بطرس غالي،مجلة السياسة الدولية، العدد١٦١، ٢٠٠٥، القاهرة. المتاح على الانترنت على العنوان التالي :
www.siyassa.org.eg/asiyassa/ahram/2005/7/1/INTE1.HTM بتأريخ ٢٠٠٦/٩/٢٩.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٨٤.

١- سياسة اللجوء السياسي.

٢- القواعد التي تحكم اجتياز الحدود الخارجية للدول الأعضاء من قبل الأفراد وممارسة .

٣- سياسة الهجرة والسياسة تجاه الرعايا التابعين للدول غير الأعضاء والتي تشمل كلا من:

أ- شروط الدخول والنقل لرعايا دول الغير على أراضي الدول الأعضاء.

ب- شروط الإقامة وجمع العائلة ومزاولة الأعمال.

ج- محاربة الهجرة، الإقامة، والعمل غير الشرعي لمواطني دولة ثالثة في الدول الأعضاء.

٤- مكافحة إدمان المخدرات .

٥- مكافحة التهريب على المستوى الدولي .

٦- التعاون القضائي في الحقوق المدنية .

٧- التعاون القضائي في القضايا الجزائية .

٨- التعاون الجمركي .

٩- التعاون البوليسي في سبيل الحماية ومكافحة الإرهاب وتجارة الأدوية والأشكال الخطيرة للجريمة الدولية، بما في ذلك أوجه معينة من التعاون الجمركي عند اللزوم.

يلاحظ من هذه المادة أن المجالات المحددة في هذا الميدان هي المجالات الداخلية، في أكثريتها، التي تتطلب بطبيعتها تعاونا دوليا مثل مكافحة الإرهاب واللجوء السياسي ومكافحة إدمان المخدرات والجريمة الدولية وقضايا الهجرة والعمالة غير الشرعية والسيطرة على اجتياز الحدود من قبل الأفراد.

وقد أكدت المعاهدة على أن المنهج المعتمد في ميدان العدالة والقضايا الداخلية هو منهج التعاون وليس منهج الإندماج كما تتجلى هذه الحقيقة في (المادة ك-٣-١)[1] ، وتأكد (المادة ك-٢-٢) على ان إختصاص الدول في القضايا الداخلية هو الأصل ولها الكلمة الأخيرة بشأنها[2]، غير أن المعاهدة فسحت المجال للدول الأعضاء أمام إقامة وتطوير (تعاون أوثق) بين دولتين أو أكثر من دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي في مجال التعاون الداخلي والعدالة بنصها في (المادة ك-٧) على ذلك بشرط عدم معارضته للنصوص التي وردت في هذا الباب[3]، الأمر الذي يؤكد أن الدول الاعضاء كانت تأمل في تطوير وإخضاع هذا العمود إلى المنهج التكاملي في المستقبل.

وبشأن صور هذا التعاون حددت المعاهدة في (المادة ك-٣-٢): المواقف المشتركة، والأعمال المشتركة، واتفاقيات التوصية . وتتخذ القرارات بهذا الشأن بالإجماع في المجلس ماعدا المسائل الإجرائية التي يمكن أن تتخذ القرارات بشأنها بالأغلبية الموصوفة، لكن بشرط أن يتخذ قرار استخدام الأغلبية الموصوفة بالإجماع وذلك بحسب (المادة ك-٤-٢) منها.

أما بخصوص دور المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية في هذا الميدان، فقد حددت المعاهدة أن للمفوضية الأوروبية حق المبادرة بجانب الدول الأعضاء في المجالات

---

1 - المادة (ك-٣-١) من معاهدة ماستريخت تنص على أنه (في المجالات المشار اليها في المادة ك-١ تتبادل الدول الأعضاء المعلومات وتتشاور فيما بينها داخل المجلس في سبيل تنسيق عملها . وتقيم لهذا الغرض تعاونا بين المصالح المؤهلة في إدارتها).

2 - المادة (ك-٢-٢) من معاهدة ماستريخت تنص على أن (هذا الفصل لايمس العمل بالمسؤوليات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء لحفظ النظام العام وحماية الأمن الداخلي).

3 - المادة (ك-٧) من معاهدة ماستريخت تنص على أن (لاتضع أحكام هذا الباب عائقا لإقامة أو تطور تعاون أوثق بين دولتين أو عدة دول أعضاء في القدر الذي لايتعارض به هذا التنسيق ولايعيق الأحكام المنصوص عليها في هذا الباب).

المنصوص عليها في النقاط من (١ – ٦) من (المادة ك-١)، لكن يبقى حق المبادرة في المجالات المنصوص عليها في النقاط(٧ و ٨ و ٩) من المادة ذاتها حصريا بيد الدول الأعضاء (المادة ك-٣-٢)، وتشترك المفوضية بكامل أعضائها بالأعمال ضمن المجالات المحددة في ميدان التعاون في مجالات العدل والقضايا الداخلية (المادة ك -٤-٢)، وقصرت دور البرلمان الأوروبي على أن يكون استشاريا، وتحرص على أن تؤخذ وجهات نظره بعين الاعتبار، وله حق في أن يوجه الأسئلة أو يبدي توصيات للمجلس بهذا الخصوص (المادة ك-٦). ولاتختص محكمة العدل الأوروبية في البت في القضايا التي تتعلق بهذا الميدان إلا إذا اتفقت الدول الأعضاء بالإجماع على إعطاء صلاحية التفسير والبت في الخلافات التي تتعلق بالاتفاقيات التي تبرم بين الدول الأعضاء بمناسبة هذا الميدان لها (المادة ك-٣-٢-ج).

ويستنتج مما سبق أن معاهدة ماستريخت اكتفت في مجال العدالة والقضايا الداخلية بسرد قائمة بمجموعة من القضايا التي يتعين إجراء مشاورات منتظمة بشأنها بين حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ويمكن لهذه القضايا أن تطرح وتناقش داخل المجلس، أما القرارات المتعلقة بها فيتعين، شأنها في ذلك شأن قضايا السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، أن تتخذ بالإجماع[١].

غير أن معاهدة أمستردام قامت بإخضاع بعض مجالات هذا الميدان لمناهج التكامل والاندماج في الاتحاد الأوروبي التي سبق تطبيقها بنجاح على الجوانب الاقتصادية والمالية، الأمر الذي عكس إصرار الدول الأعضاء على تحويل الاتحاد الأوروبي إلى فضاء موحد للحرية والأمن والعدالة، وفي هذا السياق حدد المجلس الأوروبي المنعقد في مدينة تمبيري (فنلندا) في تشرين الأول من عام ١٩٩٩، الخطوط العامة لتوجيهات وأولويات السياسة الأوروبية في هذه المجالات، وذلك على نحو الآتي[٢]:

١- صياغة سياسة أوروبية مشتركة في مجالات الهجرة واللجوء، عن طريق توحيد النظم والقوانين الأوروبية المتعلقة بالسياسات المطبقة في هذه المجالات.

٢- تحويل الاتحاد الأوروبي إلى فضاء موحد للعدالة، عن طريق التحرك من أجل توحيد بعض إجراءات التقاضي، ولاسيما، مايتعلق منها بمنازعات المناطق المتاخمة والاعتراف المتبادل بالأحكام القضائية..الخ.

٣- وضع نظام موحد لمكافحة الجريمة على صعيد الاتحاد الأوروبي وذلك بضرورة اعتباره كتلة أمنية داخلية موحدة.

وكان ذلك يعكس إصرار الدول الأعضاء على تحقيق الاندماج الكامل في هذه المجالات، لكن هذا لايعني أن الدول الأعضاء وصلت إلى مرحلة الاندماج الكامل وتحقيق الفضاء السياسي والقانوني الأوروبي الموحد، على الأقل في الوقت الحاضر، لاسيما في ظل بقاء مبدأ الإجماع لاتخاذ التشريعات في المجلس الأوروبي بخصوص المجالات المندرجة تحت هذا العمود من أعمدة الاتحاد الأوروبي[٣].

ويرى د.عبدالعظيم الجنزوري أن دول الاتحاد الأوروبي قد وصلت إلى مرحلة الكونفدرالية في مجال العدالة والقضايا الداخلية ويسير نحو الاندماج الكامل كما هو عليه الحال في الدول الفدرالية[٤].

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦٣.

2 – نفس المصدر أعلاه،ص٢٨٤.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٨٤.

4 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٩٨.

٣-٣-٦ تمويل وميزانية الاتحاد الأوروبي

أدرك الآباء المؤسسون منذ البداية أن التكامل الأوروبي يحتاج إلى موارد مالية تمكنه من القيام بالمهام التكاملية والاندماجية الموكولة إليها من جانب الدول الأعضاء. وقد تطورت مصادر التمويل المتاحة لعملية التكامل الأوروبي مع تطور المؤسسات وطبيعة النشاط والدور الذي تلعبه الجماعة الأوروبية على الساحتين الإقليمية والدولية، فقد حرصت الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، وبسبب خصوصية النشاط الذي تمارسها وخصوصية مؤسساتها ذات الصبغة مافوق الوطنية، على أن تكون لها موارد ذاتية وأن لاتعتمد في تغطية نفقاتها وفي تمويل أنشطتها على مساهمات أو حصص نقدية تدفعها حكومات الدول الأعضاء، لذلك نصت (المادة ٤٩) من المعاهدة المنشئة لجماعة الفحم والصلب على حق السلطة العليا(المفوضية حاليا) في فرض ضرائب أو رسوم على إنتاج الفحم والصلب لتغطية النفقات التي تمكن مؤسسات الجماعة من أداء مهامها. وعلى صعيد آخر حرصت معاهدة روما على أن يتم تمويل ميزانية الجماعة الأوروبية في المستقبل بموارد ذاتية (المادة-٢٠١) منها، وأن يكون التمويل الحكومي مؤقتا ويتلاشى تدريجيا ليحل محله بالكامل تمويل يعتمد على موارد ذاتية اعتبارا من عام ١٩٦٦، لكن مع ذلك ظلت الجماعة الاقتصادية الأوروبية حتى عام ١٩٧٠ تعتمد في الحصول على مواردها المالية على مساهمة الدول الأعضاء مباشرة، شأنها في ذلك شأن المنظمات الدولية الحكومية التقليدية، حيث يتم تحديد حصة كل دولة من ميزانية الجماعة على وفق نظام يتخذ معيار الناتج القومي الإجمالي أساسا لذلك، وذلك بسبب رفض فرنسا لكل اقتراحات المفوضية بشأن تمويل الجماعة مباشرة وبموارد ذاتية مستقلة عن الدول الأعضاء[1].

غير انه بعد إستكمال الاتحاد الجمركي في عام ١٩٦٨، أقر مؤتمر لاهاي عام ١٩٦٩ بناء على مذكرة من المفوضية الأوروبية، نظاما جديدا للتمويل يقوم على الموارد الذاتية، وعليه عقدت في عام ١٩٧٠ معاهدة بروكسل الخاصة بالموازنة، التي أصبحت نافذة في ١ كانون الثاني عام ١٩٧١، التي قضت بتمويل انفاق الجماعات الأوروبية من الموارد الذاتية ابتداء من عام ١٩٧٤، وكانت هذه الموارد تتكون من[2]:

١- الرسوم الجمركية المفروضة في إطار التعريفة الجمركية الموحدة على واردات الجماعة، وهذا المصدر عرضة للتراجع نتيجة الاتجاه العالمي لتحرير التجارة[3].

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٩١ ومابعدها.

2 – د.محمد محمود الإمام، تطور الإطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٦٦ ومابعدها.

3 – جدير بالذكر ان الأمر الذي ساعد الجماعة على أن تصبح الرسوم الجمركية على الواردات أحد المصادر الأساسية لتمويل أنشطتها، هو تحقيق إقامة الاتحاد الجمركي في عام ١٩٦٨، فمن الواضح أنه عندما يقوم إتحاد جمركي بين مجموعة من الدول ليس بينها حواجز أو رسوم جمركية، يصبح بوسع البضائع والسلع التي تدخل من أي منفذ أو ميناء أن تنتقل بحرية دون عوائق أو قيود من أي نوع عبر حدود جميع الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد الجمركي. ومعنى ذلك أن الدولة التي تقوم بتحصيل الرسوم الجمركية على البضائع الواردة إلى منطقة الاتحاد الجمركي قد لاتكون هي بالضرورة المستهلك النهائي أو حتى المستورد المباشر. وقد أوجد هذا الوضع خللا في توزيع حصيلة الرسوم على مستحقيها، وهو خلل تطلب تصحيحه نظاما معقدا وربما مكلفا أيضا، وتمثل البديل الأيسر والأقل كلفة في إعتبار مؤسسات العمل الأوروبي هي صاحبة الحق في تحصيل هذه الرسوم، أو المستحق الأول لهذه الموارد، واعتبار الدول الأعضاء في الاتحاد الجمركي مجرد وكيل يقوم بتحصيلها وتوريدها لحساب الجماعة التي أنشأت الاتحاد الجمركي، ولأن هذا الحل كان يتناغم مع طموحات مؤسسات الجماعة الأوروبية في أن يكون لها إستقلالها المالي، فقد أصبحت الرسوم الجمركية موارد مستقلة من الدول الأعضاء لتمويل مؤسسات الجماعة . أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٩٤.

٢- الرسوم المفروضة على الواردات الزراعية من خارج الجماعة، وهذا المصدر هو الآخر عرضة للتراجع مع تزايد درجة الاكتفاء الذاتي للجماعة، لاسيما بعد انضمام دول الجنوب الأوروبي لها.

٣- نسبة من ضريبة القيمة المضافة (VAT)، للتعويض عما قد يصيب الموردين السابقين من نقص، ولاتتجاوز ١٪ من القيمة التي تحسب على أساسها هذه الضريبة التي تمثل مستوى استهلاك الدول الأعضاء. وعلى رغم من أنه تحدد عام ١٩٧٥ لبدء العمل بهذا المصدر فإن تحصيله بدأ في عام ١٩٨٠.

وعندما تبين أن المصادر الثلاثة السابقة لم تعد كافية لتغطية النفقات المتزايدة للجماعة الأوروبية، تقرر اعتبارا من عام ١٩٨٨، إضافة مصدر جديد من مصادر التمويل الذاتي، وأصبح يعرف باسم مصدر التمويل الرابع، ويحدد استنادا إلى حجم الناتج القومي الإجمالي للدول الأعضاء، إذ تحسب النفقات الكلية المتوقعة للجماعة، كما تحسب إيراداتها الكلية المتوقعة من مصادر التمويل الذاتي الثلاثة المعتمدة، لمعرفة حجم العجز الكلي في الموازنة، وهذا الفرق بين الإيرادات المتوقعة والنفقات المتوقعة (العجز المتوقع في الميزانية) هو الذي يستخدم كأساس لتحديد النسبة التي يتعين إستقطاعها من الناتج الإجمالي لكل دولة وتكون كافية لتغطية هذا العجز[١]. ومما يلفت الانتباه إن ميزانية الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٣ قد بلغت مايقارب ١٠٠ مليار يورو[٢].

أما أوجه الإنفاق، فيلاحظ من مسيرة التكامل الأوروبي أن المصروفات الإدارية لاتمثل سوى نسبة ضئيلة من النفقات الكلية للاتحاد الأوروبي، وهو مايعني إن الاتحاد الأوروبي ليس مجرد منبر للخطابة وعرض للمواقف أو لتنسيق السياسات، وإنما هو أداة أو آلية للتدخل في هذه السياسات والتأثير فيها لتحقيق أهداف معينة، وإن الجانب الأعظم من الموارد المالية الموضوعة تحت تصرفه ينفق على أنشطة حقيقية تستهدف إصلاح أوجه الخلل والتغلب على العقبات التي تعترض عملية التكامل والاندماج وتمهيد الطريق نحو إنجاز الهدف النهائي ألا وهو الوحدة الكاملة[٣].

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٩٥.

2 – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية ،المصدر السابق،ص٥٤٦.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٠٠. وبخصوص تطور أوجه الإنفاق في الاتحاد الأوروبي أنظر الملحق(١٠).

٤- طبيعة الاتحاد الأوروبي

شكلت الاتحاد الأوروبي (الجماعة الأوروبية من قبل)، منذ البداية، موضع اهتمام الدراسين والباحثين في مجالي القانون العام والعلوم السياسية، حيث حاولت نظريات عديدة توضيح طبيعته[1]. ومع أن التفاعل المعقد للتكامل الاقتصادي والسياسي في الاتحاد الأوروبي أنتج اتحادا اختياريا، وشكل حقيقة دولية بمؤسسات فريدة إلى جانب عملية صنع القرار الإستثنائية ومخرجات (Output) قانونية وسياسية واضحة، لكن يبدو الاتحاد الأوروبي للفقهاء المختصين في مجال القانون العام، كظاهرة من الصعب تكيفها وتحديد طبيعتها القانونية والسياسية على وفق التصنيفات التقليدية في القانون العام والنظريات الراسخة في مجال العلاقات الدولية، الأمر الذي دفع بفقهاء من أمثال ميشيل بورجس Michael Burgess إلى القول تشكل طبيعة الاتحاد الأوروبي (لُغز ثقافي Intellectual Puzzle)[2].

لذلك سنتطرق في هذا القسم إلى تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء المعاهدات المنشئة له ومشروع الدستور الأوروبي ونتناول التطورات الأخيرة التي جاءت بها قمة بروكسل المنعقدة في ٢١ و ٢٢ حزيران ٢٠٠٧ بخصوص مشكلة التصديق على الدستور الأوروبي والإصلاحات المؤسسية للاتحاد الأوروبي، وذلك على النحو الآتي:

٤-١ طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء المعاهدات المنشئة له

أدى تطور الاتحاد الأوروبي، بعد الحرب العالمية الثانية، إلى تحديد طبيعته بطرائق مختلفة، تارة كـ(منظمة دولية)[3]، واعتبر الواقعييون الاتحاد الأوروبي كصيغة للتعاون مابين الحكومات **Intergovernmental Co-operation**، ومن بينهم، على سبيل المثال، أكد آلن ميلورد **Alan**

---

1 - من بين نظريات التكامل الرئيسة التي تحاول تحديد وتفسير طبيعة الاتحاد الأوروبي:

- نظرية الوظيفية الجديدة Neofunctionalism والوظيفية Functionalism لكل من (David Mitrany ، و Ernst B. Hass ، و Leon Lindberg ، و Philip.pe Schmitte).
- نظرية مابين الحكومية (Intergovernmentalism لـ Stanley Hoffman)
- نظرية الواقعية Realism لكل من (Hans Morpenthau ، و Kenneth Watz)
- نظرية الواقعية الجديدة Neo Realism لـ(Joseph Grieco)
- نظرية المؤسساتية Institutionalism لـ(Bulmer S. J.) .
- نظرية التكامل الفدرالي التي تعتبر معاهدات الاتحاد الأوروبي طريقا نحو إيجاد الدولة الفدرالية.

أنظر:

Anne Harmaste, The European Union's Federal Development : Increasing Challenges The Accession Negotiations, Master of Arts Thesis , University of TARTU, Faculty of Social Sciences – Department of Political Science , 2003,p.4. www.ut.ee/ABVKeskus/publ/2004/EUfeder.pdf

2- Michael Burgess, Federalism and European Union : The Building of Europe 1950-2000,First Published ,Routledge,London,2000,p.254. www.questia.com

3 – Anne Harmaste, op. cit.,p.7.

ويجدر بالذكر ان من الفقهاء والكتاب الذين أطلقوا تسمية المنظمات الدولية الإقليمية على الجماعة الاقتصادية الأوروبية (السوق الأوروبية المشتركة) أو الجماعات الأوروبية الثلاث أو الاتحاد الأوروبي، أو أدرجوها تحت تصنيف المنظمات الدولية الإقليمية في دراساتهم على سبيل المثال وليس الحصر. د.على صادق أبو هيف،المصدر السابق،ص٧٣٦. وكذلك د.عبدالواحد محمد الفار،المصدر السابق،ص٥٠٤. وكذلك د.حازم محمد عتلم،المصدر السابق،ص٢٨.وكذلك د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤٠١ و ص٤٠٥. وكذلك د.فخري رشيد مهنا و د.صلاح ياسين داود، المصدر السابق،ص١٠٥.وكذلك د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣١ و ص٩٧.

Milward في عام ١٩٨٤، على ان الدول الأعضاء في الجماعات الأوروبية تنظر إلى الجماعة من زاوية المنافع الاقتصادية القصيرة الأمد دون الالتزامات الواضحة طويلة المدى، وتزامن أفكار ميلورد **Milward** مع الواقعي الأمريكي ستانلي هوفمان **Stanly Hoffman** الذي أكد هو، أيضا، بدوره في عام ١٩٨٢ على الدور الرئيس للجماعات الأوروبية في خدمة ليس فقط المحافظة على الدول الوطنية الأعضاء فيها، بل للمفارقة، لتجديدهم وتكيفهم مع العالم اليوم، وعرف كل من روبرت كوهين **Robert Keohan** وجوزيف ناي **Joseph Nye**، في عام ١٩٧٧، الجماعات الأوروبية كنظام دولي **International Regime**[١].

وقد وصف الاتحاد الأوروبي والجماعات الأوروبية تارة أخرى كـ(اتحاد كونفدرالي)، ونرى ذلك عند فردريك ليستر **Frederick Lister**، الذي يحدد طبيعة الاتحاد الأوروبي بأنه يقع بشكل واضح ضمن الصنف الواسع من الاتحادات الكونفدرالية، ويختلف بشكل أساسي من النماذج الكونفدرالية التي وجدت في السابق[٢]، أي ان الاتحاد الأوروبي عبارة عن نوع جديد من الاتحادات الكونفدرالية، ونلتمس هذا الاتجاه لدى ميشيل بورجس **Michael Burgess**، أيضا، الذي يصف الاتحاد الأوروبي بأنه يُمثل، بوضوح، نوعا جديدا من الكونفدرالية، بل هو رائد الكونفدراليات الجديدة[٣]، في حين يرى ويرنر بوجدنر **Vernon Bogdanor** أن الاتحاد الأوروبي يشبه الاتحاد الكونفدرالي الجمركي الألماني الذي تأسس عام ١٨٣٤ [٤] ويرى كل من ميشيل تسنسزلس **Michael Tsiniszelis** وديمترس تشريسجو Dimitris Chryssochoou ان مفهوم الكونفدرالية التوافقية أو الإجماعية **Confederal Consociation** يتطابق وطبيعة الاتحاد الأوروبي، والذي هو نموذج يهدف إلى خلق توازن بين الاعتمادية **Interdependence** وبين الاستقلالية (الحكم الذاتي) **Autonomy** ضمن إطار مشترك من الحكم والسلطة، ووصف موري فورسث **Murray Forsyth** المجموعة الأوروبية ككونفدرالية إقتصادية **an economic confederation**، الذي تمثل بصفة جوهرية في تحويل العلاقات الاقتصادية الخارجية بين عدد من الدول إلى سوق داخلية، وعرفه بالتحديد كـ (تصنيف نوعي من جنس الكونفدرالية وفرع متميز منها)[٥]، أما جابريل آلموند **Gabriel A. Almond** و بنجهام باويل الابن **G. Bingham Powell,JR.** فيدرسان المجموعة الأوروبية في عام ١٩٩٢ ضمن إطار الاعتمادية الاقتصادية الدولية، يشيران إلى أنه أذا نظرنا إلى المجموعة من الداخل فإنها تبدو ضعيفة مثل الاتحاد الكونفدرالي للولايات المتحدة الأمريكية قبل تبني دستور الولايات المتحدة في عام ١٨٧٨[٦]، ويرى جوزيف س. ناي الأبن **Joseph S. Nye Jr.** أن المؤسسات

---

1 – Anne Harmaste, op. cit.,p.11.

2 – Frederick K. Lister, ' The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederation Governance, Green Wood Press, London,1996,p.107. www.questia.com

3 – Michael Burgess,op. cit.,p.265.

4 – Vernon Bogdanor, Federalism and the Nature of the European Union ,from the book "Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union, Edited by Kalypso Nicolaidis and Stephen Weatherill, Oxford University Press, Oxford,2003",p.54. www.questia.com

5 – Anne Harmaste, op. cit.,p.12.

6 – جابرييل إيه. آلموند و جي. بنجهام باويل الأبن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر،ط١،ترجمة هشام عبدالله،دار الأهلية للنشرو التوزيع،عمان–الأردن،١٩٩٨،ص٤٩.

الأوروبية (تميل إلى الجانب الكونفدرالي بدلا من الجانب الفدرالي من الطيف)[١] ويصف كل من د.عبدالعظيم الجنزوري[٢] و د.زهير شكر الاتحاد الأوروبي بأنه اتحاد كونفدرالي[٣]، أما اندرية هوريو A. Haureau فيرى أن الجماعات الأوروبية الثلاث (تتضمن عبر صفتها المتجاوزة القومية – الوطنية – ، على وفق نماذج جديدة وفي مجالات محددة، مظاهر تذكر باتحاد كونفدراسيون – الكونفدرالية– الدول)[٤] .

ويذهب جانب من الفقه مثل هيراود Heraud وموناكو ريكاردوMonaco Ricccardo وشومان Shuman منذ بداية العملية التكاملية الأوروبية إلى أن المعاهدات المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية تعد دستورا لاتحاد فدرالي والجماعات الأوروبية تعد من قبيل الاتحادات الفدرالية[٥]، ويؤيد هذا الاتجاه بول روتيه Paul Reuter، حيث يصف الجماعات الأوروبية انها (أقرب – أقل بعد – إلى الفدرالية منها إلى شكل تنظيمي آخر)[٦]، ويقول د.الشافعي محمد بشير مسايرة لرأي كاتالانو N. Katalano (ان الدول الأوروبية الست قد قطعت شوطا كبيرا في طريق الوحدة، وانها بإنشاء هذه الجماعات الثلاث قد كونت اتحادا ذي طبيعة فدرالية، ووصفه البعض بالاتحاد الفدرالي الجزئي مميزين هذه الفدرالية الجزئية عن الفدرالية الشاملة، بأن الأول يشمل في حالة الدول الأوروبية الست المجال الاقتصادي فحسب، بينما الثاني يشمل جميع مجالات النشاط)[٧]، ويصف جون بندر John Pinder طبيعة الاتحاد الأوروبي بأنها(تقفُ الآن بين العلاقات الدولية التقليدية والنظام الفدرالي)[٨]، وفي سياق الفدرالية أيضا يرى د.وائل أحمد علام أن الاتحاد الأوروبي هو (منظمة فوق الدول، أو بتعبير آخر منظمة تجنح نحو الفدرالية، وقد نجحت المنظمة بالفعل في إنشاء اتحاد أكثر صلة بين أعضائها)[٩].

من جهة أخرى، يناقش بعض الفقهاء في خضم هذه الآراء المتباينة حول طبيعة الاتحاد الأوروبي ذو طبيعة مختلطة أو كيان سياسي ذو شكل غير مسبوق، وعلى سبيل المثال يحلل د.جان ماركو طبيعة الاتحاد الأوروبي ويرى أنها من وجهة النظر الاقتصادية والمالية مثلا يعد كيانا فدراليا، ومن وجهة النظر السياسية والدبلوماسية ولأنها تفتقر لسياسة خارجية حقيقية موحدة، يبقى اتحادا لدول مستقلة، وينطلق من هذا التحليل ويستنتج ان الاتحاد الأوروبي (لا هو دولة ولا هو منظمة دولية، إنه إذن شكل غير مسبوق بالمرة)[١٠]، ويذهب د.محمد المجذوب بموازاة هذا الرأي ويصف الاتحاد الأوروبي بأنه (منظمة سياسية من نوع غير مألوف)[١١]، أما د.حسن نافعة وبصدد النظام السياسي

1 – جوزيف س. ناي الأبن،مفارقة القوة الأمريكية،المصدر السابق،ص٧٥.

2 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣.

3 – د. زهير شكر،الوسيط في القانون الدستوري،ج١،ط٣،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر،دون جهة نشر،١٩٩٤،ص٦٠.

4 – أندريه هوريو،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،ج١،ترجمة علي مقلد وآخرون،ط٢،الأهلية للنشر والتوزيع،بيروت،١٩٧٧،ص١٥١–١٥٢.

5 – د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣٥٦.

6 – بول روتية،المصدر السابق،ص٢٦٥.

7- د.الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١–١٢.

8 – John Pinder ,op. cit.,p.2.

9 – د. وائل أحمد علام،المصدر السابق،ص١٨.

10 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٩.

11 – د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٤٨٤–٤٨٥.

والقانوني للاتحاد الأوروبي فيذهب إلى أنه ليس بدولة، ولا هو بمنظمة دولية حكومية عامة أو متخصصة أو منظمة غير حكومية، لذلك- والقول لنافعة- يمكن القول انه (يعد فاعلا دوليا من طبيعة خاصة)[1]، وفي إطار هذا التوجه يرى بول هيرست **Paul Hirst** و جراهام تومبسون **Grahame Theompson** ان الاتحاد الأوروبي (ليس فدرالية ولن يصبح دولة قومية بمعنى أوسع ولايمكن أن يتخذ تطوره نموذجا له على غرار دولة فدرالية مركزية بحجم قارة مثل الولايات المتحدة. فالاتحاد، بالأحرى، نوع جديد من الكيان السياسي لا تنطبق عليه بسهولة المقولات الدستورية التقليدية)[2].

يتضح مما تقدم أن آراء الفقهاء حول طبيعة الاتحاد الأوروبي متباينة ومختلفة جدا، ويمكن حصرها في مجال القانون العام في أربعة اتجاهات رئيسة بالشكل الآتي:

الاتجاه الأول: يعد الاتحاد الأوروبي نوعا من المنظمات الدولية.

الاتجاه الثاني: يعد الاتحاد الأوروبي إتحادا كونفدراليا.

الاتجاه الثالث: يعد الاتحاد الأوروبي إتحادا فدراليا.

الاتجاه الرابع: يعد الاتحاد الأوروبي اتحاد من نوع خاص ولايشبه أيا من التصنيفات السابقة.

ولنرجع إلى معاهدة ماستريخت، لنرى كيف عرفت هذه المعاهدة الاتحاد الأوروبي؟ فحسب (المادةA) منها إن الاتحاد الأوروبي عرف بالشكل الآتي: (تمثل هذه المعاهدة المرحلة الجديدة في سياق ايجاد اتحاد دائم وأكثر شمولية بين الشعوب الأوروبية بحيث تتخذ فيه القرارت بأقرب مايكون لصالح المواطنين. يرتكز هذا الاتحاد على الجماعات الأوروبية المكتملة بالسياسات وصيغ التعاون المصاغة بهذه المعاهدة ، يقوم بمهمة تنظيم العلاقات بين الدول الأعضاء وبين شعوبها بشكل وثيق ومتكامل)، وتحدد (المادة B) منها أهداف الاتحاد، التي تشمل الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، على صعيد الدول والشعوب والمواطن، والعمل على الاحتفاظ بالمكتسبات التي حققت وتطويرها إذا دعت الحاجة إلى ذلك. أي نرى أن المعاهدة ذاتها لا توضح طبيعة الاتحاد بل تحدد الأهداف العامة والخاصة لها على صعيد الدول والمواطنين، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، الخارجية منها والداخلية، وعليه يمكن القول إن المادتين تقدمان الاتحاد الأوروبي كعملية سياسية، وتحددان وسائل إنجاز الأهداف المحددة لتحقيقه، بينما تُرك جدول المواعيد لإنجاز تلك الأهداف لقرارات السياسيين. ولاحظ قاموس أوكسفورد المصغر للسياسة هذا الغموض أيضا، ووصف معاهدات الاتحاد الأوروبي بأنها: (المعاهدات المختلفة للاتحاد/ الجماعة تتضمن نهاية مفتوحة جدا وإلتزامات غير محددة لاتحاد أقرب جدا بين الدول الأعضاء ...)[3]، إذن لايتجلى غموض طبيعة الاتحاد الأوروبي عند الاستعانة بمواد المعاهدات المنشئة للاتحاد ذاتها.

ويرجع سبب تعدد هذه الاختلافات في تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي إلى أن عملية التكامل الأوروبي، منذ الجماعات الثلاث إلى الاتحاد الأوروبي، قد تغيرت طبيعتها ليس فقط من خلال التأريخ، لكن أيضا عبر طبيعة المجالات التي أدخلت إلى هذه العملية[4]، بمعنى ان طبيعة الاتحاد الأوروبي لم تتغير نتيجة لتغير آلية اتخاذ القرار فيه فحسب، بل تغيرت أيضا نتيجة للتوسع العمودي الذي شهدته

---

1 - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٣.

2 - بول هيرست و جراهام تومبسون،المصدر السابق،ص٢٢١.

3 - Anne Harmaste, op. cit.,p.10

4 - Ibid., op. cit.,p.12.

مسيرة التكامل الأوروبي، فمثلا في المجال الاقتصادي، كما لاحظنا في السابق، تطور الاتحاد الأوروبي من الاتحاد الجمركي إلى أن وصل إلى مرحلة السوق الموحدة والعملة الموحدة، بحيث يعد هذا المجال من صلاحيات الجماعة الحصرية، وبإدخال مجال السياسة الخارجية والأمنية ومجال التعاون القضائي والشؤون الداخلية في معاهدة ماستريخت إلى نطاق العملية التكاملية بآلية تعاونية على شاكلة تنظيمات مابين الحكومات، أصبح تكيف الاتحاد الأوروبي أصعب مما كان عليه الحال قبل ذلك. إذن يمكن القول إن استخدام منهج الوظيفية الجديدة، الذي يعتمد على التدرج في اخضاع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية إلى العملية التكاملية من جهة، واستخدام آليات مختلفة (تعاونية، واندماجية) معا عند اتخاذ القرارت في الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى، قد شكل صعوبة في تحديد وتعريف هذا الاتحاد بشكل قطعي ونهائي، لذلك نرى أنه من الأصوب أن يتم تحليل طبيعة الاتحاد الأوروبي خلال تأريخ تقدمه وفي ضوء هدفه النهائي، من أين أتى وإلى أي اتجاه يتقدم؟

ويجب أن لايصبح اللغز الثقافي لطبيعة الاتحاد الأوروبي موضع يأس، لأنه كما يقول الكسي دي توكفيل (ان البشر يخترعون الأشياء الجديدة بسهولة أكثر من الكلمات الجديدة لوصفهم)[١].

وعليه نحاول تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء المعاهدات المنشئة له في إطار فحص الإتجاهات الأربع الرئيسة التي أشرنا إليه أعلاه على التوالي، بهدف الوصول إلى تحديد دقيق لطبيعة الاتحاد الأوروبي التي هي موضوع هذه الدراسة، وذلك كالآتي:

٤-١-١ الإتجاه الأول: الاتحاد الأوروبي منظمة دولية

كما ذكرنا في السابق اعتبر بعض الفقهاء[٢] الجماعات الأوروبية والاتحاد الأوروبي نوعا من أنواع المنظمات الدولية. حيث يرى هؤلاء أن الاتحاد الأوروبي عبارة عن نظام دولي **International regime** تحت سيطرة سيادة الدول الأعضاء يهدف تسهيل تنسيق السياسة الدولية، بينما يعترفون بانه أكثر تطورا من أنظمة أخرى، لكن يؤكدون على أن الاختلاف بينه وبين المنظمات الأخرى يبقى في الدرجة وليس في النوع، حيث توفد الدول الأعضاء مندوبيها إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي لذات الأغراض عندما ترسل مندوبيها إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة التجارة العالمية، أو الأمم المتحدة، أي يقوم المندوبون بالمفاوضات فيما بينهم لإيجاد التنسيق بين دولهم في القضايا والمشاكل التي تهم الدول الأعضاء في إطار الجماعة، وتمنح السلطات اللازمة لمؤسسات مافوق الوطنية في الاتحاد الأوروبي لتنفيذ نتائج المفاوضات من أجل إلزام الدول المشاركة بإلتزاماتهم التعاقدية، لكن تبقى هذه المؤسسات تحت سيطرة الدول الأعضاء، وعليه لايجدون غرابة في وجود مؤسسات مافوق الوطنية القوية في الاتحاد الأوروبي، لأنها- بحسب رأيهم- تُبقي هذه المؤسسات تحت سيطرة الدول الأعضاء وتخدم مصالحهم المشتركة في النهاية[٣].

---

1 - Michael Burgess, op. cit.,p.254.

2 - أمثال (أندريه موريفكسيك Andrew Moravcsik ، روبرت كوهين Robert Keohan ، جوزيف ناي Joseph Nye ، ستانلي هوفمان Stanly Hoffman ، آلن ميلوردAlan Milward)، الذين يطلق عليهم مابين الحكوميين Intergovernmentalists .

3 - R. Daniel Kelemen, The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond, Harvard University Press,Cambridge, Massachusetts, and London, England,2004,pp.4-5. www.hup.harvard.edu/catalog/KELRUL.html

لذلك نحن هنا سنناقش هذا الاتجاه معتمدين على مقارنة خصائص الاتحاد الأوروبي مع أهم الخصائص الرئيسة للمنظمات الدولية للوقوف على مدى صحة هذا الاتجاه، وذلك على النحو الآتي:

٤-١-١-١ نطاق المقارنة

اختلف الفقهاء في تعريف المنظمات الدولية وذلك لحداثتها، نسبيا، في فقه القانون الدولي من جهة، وتعدد أنواعها وطوائفها من جهة أخرى[١]، لكن مع ذلك يمكننا أن نعرف المنظمات الدولية على وفق الاتجاه السائد في الوقت الحاضر في فقه القانون الدولي بأنها(تجمع لعدد من الدول في كيان متميز ودائم يتمتع بالإرادة الذاتية وبالشخصية القانونية الدولية، تتفق هذه الدول على إنشائه، كوسيلة من وسائل التعاون الاختياري بينها في مجال أو مجالات معينة يحددها الاتفاق المنشيء للمنظمة)[٢].

ونتيجة لانتشار المنظمات الدولية وتزايد عددها وإتساع مجال نشاطاتها يوما بعد يوم، اتجه الفقه إلى تقسيمها إلى عدد من الأنواع[٣]، حيث تم تقسيمها من زاوية أهدافها إلى منظمات عامة ومنظمات متخصصة، ومن زاوية نطاق العضوية فيها إلى منظمات عالمية ومنظمات إقليمية، ومن زاوية الطبيعة القانونية لنشاطاتها إلى منظمات قضائية ومنظمات إدارية ومنظمات شبه تشريعية، ويمكن من الناحية العملية أن تجتمع أغلب المنظمات الدولية في نشاطها بين أثنين أو أكثر من هذه الاختصاصات[٤].

وفي ضوء تلك التقسيمات المختلفة للمنظمات الدولية ودراستنا للاتحاد الأوروبي، نستبعد في مقارتنا بين الاتحاد الأوروبي والمنظمات الدولية، المنظمات الدولية العالمية وذلك لعدة أسباب من أهمها: أولا، جاء في تصريح شومان في عام١٩٥٠ أن كلا من فرنسا وألمانيا تضعان انتاجهما من الفحم والصلب تحت إمرة سلطة عليا مشتركة ويسمح للدول الأوروبية الأخرى بالاشتراك فيها، ولم يذكر الدول غير الأوروبية بهذا الخصوص، وثانيا، يمكن استنتاج إقليمية الجماعات الثلاث والاتحاد الأوروبي من تسمياتهم -الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، الجماعة الاقتصادية الأوروبية، الاتحاد الأوروبي-، وثالثا، تعرف (المادة أ) من معاهدة الاتحاد الأوروبي بأن هذا الاتحاد يمثل مرحلة جديدة في سياق إيجاد اتحاد دائم وأكثر شمولية بين الشعوب الأوروبية، بمعنى ان هذه المعاهدة تأتي في سياق عملية الوحدة الأوروبية بين الشعوب الأوروبية وليست شعوبا أخرى غير الأوروبية، وتؤكد (المادة س) منها بوضوح على إقليمية الاتحاد الأوروبي بنصها (تستطيع

---

1 – للإطلاع على المزيد حول مفهوم أنواع تعاريف المنظمات الدولية أنظر: د.محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٧٥ومابعدها .كذلك د.فخري رشيد ود.صلاح ياسين،المصدر السابق،ص١٥ ومابعدها . كذلك د.عبدالكريم علوان ،المصدر السابق،ص.١١.

2 – د.محمد سامي عبدالحميد و د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٢٤٨. وأنظر: د.إبراهيم محمد العناني ، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٢٠.وكذلك د.محمد السعيد الدقاق،التنظيم الدولي،دار المطبوعات الجامعية،أسكندرية–مصر،١٩٨٧،ص١٢٧.

3 – وللاطلاع على المزيد والتفاصيل حول أنواع التقسيمات المختلفة للمنظمات الدولية المعتمدة لدى الفقه القانوني أنظر: د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٤٣ ومابعدها. وكذلك د.محمد السعيد الدقاق،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٤٣ ومابعدها. وكذلك د.محمد المجذوب،المصدر السابق،ص٦٦ ومابعدها. وكذلك د.عبدالكريم علوان ،المصدر السابق،ص١٥–١٦. كذلك د.محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٩٢ ومابعدها.

4 – د.محمد سامي عبدالحميد و د.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٢٥٨ ومابعدها.

كل دولة أوروبية أن تصبح عضوا في الاتحاد....)، أي تحدد هذه المادة حق العضوية بالدول الأوروبية فقط دون غيرها، ومن خلال تعرضنا للتوسع الأفقي للعملية التكاملية الأوروبية، رأينا أن الدول الست التي أسست الجماعات الثلاث، والدول التي انضمت فيما بعد إلى العملية، التي أصبح تعدادها ٢٧ دولة في عام ٢٠٠٧، لم تكن من بينهم ولا دولة غير أوروبية.

ونستبعد أيضا المنظمات الدولية الإقليمية والعالمية المتخصصة من مقارنتنا، لأنه تبين لنا في دراستنا لمجالات نشاطات الاتحاد الأوروبي، أنه على الرغم من اقتصارها على المجالات الاقتصادية في البداية لكن بحكم الهدف الرئيس للعملية، والذي هو الوحدة والاندماج الشامل، سرعان ما توسعت تلك المجالات ليشمل المجالات الاجتماعية والثقافية والتعليمية والسياسية والأمنية والقضاء والشؤون الداخلية، بحيث باتت تقترب من كل المجالات التي تختص بها الدولة وليست المنظمات الدولية العامة فقط. عليه تقتصر مقارنتنا هذه على المنظمات الدولية الإقليمية ذات الاختصاص العام، وذلك بالشكل التالي:

٤-١-١-٢ عناصر المنظمات الدولية الإقليمية ومدى توفرها في الاتحاد الأوروبي

بهدف الوصول إلى حقيقة طبيعة الاتحاد الأوروبي من حيث كونه منظمة دولية حكومية أم غير ذلك، لابد من مقارنة الاتحاد الأوروبي بالعناصر الرئيسة للمنظمات الدولية الحكومية الإقليمية، وكالآتي:

أولا: إرتكاز المنظمات الدولية الإقليمية على معاهدة جماعية أطرافها الدول:

يقصد بهذا العنصر أن الدول ذات السيادة هي وحدها، باعتبارها الأشخاص الرئيسة للقانون الدولي العام تمتلك حق الاعتراف للوحدات القانونية الأخرى بالشخصية القانونية الدولية وإعطائها بعض الاختصاصات لتمارسها من ضمنهم المنظمات الدولية، كذلك المنظمات الدولية الحكومية تنشأ بمقتضى اتفاقيات دولية أطرافها الدول، وعليه يتم تعديل المعاهدة المنشئة للمنظمات الدولية الإقليمية من قبل الدول الأعضاء، ويظل هذا الاختصاص مسندا إلى الدول الأعضاء سواء كان التعديل يتم بالإجماع كما في حالة مجلس تعاون الخليج العربي أو بالأغلبية الموصوفة كما في حالة جامعة الدول العربية وحالة منظمة مجلس أوروبا[1].

وفي ضوء دراستنا للاتحاد الأوروبي نرى أن الدول ذات السيادة هي التي أنشأت هذا الاتحاد عن طريق مجموعة من المعاهدات[2]، التي أعطت الاتحاد الشخصية القانونية الداخلية والدولية، ومن حيث التعديل فإن الدول الأعضاء ظلت سيدة عملية التعديل كما قضت بذلك محكمة العدل الأوروبية في حكم صادر لها في عام ١٩٦٠ بقولها(ان الدول الأعضاء في السوق تظل سيدة عملية تعديل معاهدة روما، وهي المعاهدة المنشئة للسوق المشتركة)[3]، كما أكدت معاهدة ماستريخت المنشئة للاتحاد الأوروبي

---

1 – د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،ط٣،مكتبة الآداب،القاهرة،٢٠٠٥،ص ١٩ ومابعدها.

2 – (المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب ١٩٥١، ومعاهدتى روما المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية ١٩٥٧، ومعاهدة القانون الأوروبي الموحد ١٩٨٦، ومعاهدة ماستريخت المنشئة للاتحاد الأوروبي ١٩٩٢، ومعاهدة أمستردام ١٩٩٧، ومعاهدة نيس ٢٠٠٠).

3 – د.محمد السعيد الدقاق، المنتظمات الدولية،المصدر السابق،ص٣٥٧.

في (المادة ن) منها على ذلك عندما نصت مضمونها على أن للدول الأعضاء أو المفوضية الأوروبية تقديم مشاريع بخصوص تعديل المعاهدات التي أنشأت الاتحاد الأوروبي، وبعد استشارة البرلمان الأوروبي والمفوضية إذا أقتضت الضرورة وموافقة المجلس الوزاري، تتم الدعوة إلى اجتماع ممثلي حكومات الدول الأعضاء لإجراء التعديل الضروري باتفاق الآراء، ويعد جميع التعديلات سارية المفعول بعد تصديقها من قبل كافة الدول الأعضاء طبقا لأوضاعهم الدستورية الخاصة.

إذن يبدو من الوهلة الأولى أن هناك تشابه بين الاتحاد الأوروبي وبين المنظمات الدولية من حيث ان انشاء كل منهما عن طريق المعاهدات الدولية التي تعدل من خلال الدول الأعضاء فقط، لكن لايمكن الأخذ بهذا التشابه على أطلاقه، بل هناك اختلافات جوهرية بهذا الشأن، يمكن تلخيصها كالآتي :

١- ان المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي، كما يرى Jean-Claude Piris[١]، بالمقارنة مع معاهدات المنظمات الدولية ، ذهبت إلى أكثر من أن تكون معاهدات دولية تقليدية[٢]، ويمكن استنتاج ذلك من الحقائق الآتية:

أ- بالمقارنة مع المنظمات الدولية، أعطت المعاهدات المنشئة للاتحاد مميزات خاصة للمؤسسات الأوروبية، فالمجلس قد يصوت بالأغلبية الموصوفة ويتخذ القرارات التي تلزم الدول الأعضاء، والمفوضية الأوروبية مستقلة عن الدول الأعضاء ولها الحق الحصري، تقريبا، في المبادرة التشريعية، والبرلمان الأوروبي يُنتخب مباشرة ويشترك مع المجلس في الجزء الأكبر من العملية التشريعية والميزانية، ومحكمة العدل الأوروبية مستقلة عن الدول الأعضاء وقراراتها تلزم الدول الأعضاء .

حيث أعطت هذه المؤسسات سلطات تشريعية وتنفيذية مهمة وواسعة وفي مجالات شاملة من العمل، ففي بعض المجالات للجماعة الأوروبية السلطة الحصرية مثل مجال (السياسة التجارية المشتركة، والاتحاد النقدي، والزراعة، والثروات السمكية، والمنافسة، ....الخ)، وأعطت محكمة العدل الأوروبية سلطات ضمنية لتلك المؤسسات، بشكل خاص، لكي تبرم مؤسسات الجماعة الاتفاقيات الدولية مع الدول الثالثة غير الأعضاء والمنظمات الدولية الأخرى، في إطار تحقيق أهداف الجماعة، كما يتضح في حكمها الصادر بخصوص قضية ERTA في ٣١ مارس ١٩٧١ أن (الجماعة دائما، من وجهة نظر تطبيق السياسة العامة التي وضعت بالمعاهدة، تتبنى قواعد مشتركة، مهما تشكل هذه القواعد المتخذة، الدول الأعضاء لا تمتلك حق التصرف بمفردها أو بشكل جماعي، لتتعهد الالتزامات بالبلدان الثالثة التي تؤثر في تلك الأحكام)[٣].

---

1 – Jean-Claude PIRIS المستشار القانوني لمجلس الاتحاد الأوروبي، وكان المستشار القانوني للمؤتمرات مابين الحكومات التي تفاوضت وتبنت معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢ ومعاهدة أمستردام عام ١٩٩٧ .

2 - Jean-Claude Piris, Does the European Union have a Constitution ? Does it need one?, Harvard Law School,Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00,Cambridge,MA02138,USA,2000, p.٦
http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html

3 – "Each time the Community, with a view to implementing a common policy envisaged by the Treaty, adopts provisions laying down common rules, whatever form these may take, the Member States no longer have the right, acting individually or even collectively, to undertake obligations with third countries which affect those rules". Judgment of 31 March 1971 in Case 22/70, ECR 1971, p.274. Jean-Claude Piris,op. cit.,p.6.

كذلك ان قانون الجماعة الأوروبية يلزم وله التأثير المباشر في المواطنين في الدول الأعضاء، دون أي تدخل من جهة السلطات الوطنية، كما نص على ذلك حكم محكمة العدل الأوروبية في قضية Van Gend en Loosعام ١٩٦٣، وأستنتجت منه أن نصوص المعاهدات المنشئة للجماعة تنتج آثارا مباشرة وتنشئ حقوق فردية لمواطني الدول الأعضاء أيضا، التي على المحاكم الوطنية حمايتها[١]. ولنصوص وقرارات الجماعة العلوية على القوانين الوطنية، كما قضت المحكمة بذلك في قضية Costa v. Enel في عام ١٩٦٤، وأكدت على ذلك مرة أخرى في عام ١٩٧٠[٢].

إلى جانب ذلك تَضمن المفوضية الأوروبية تطبيق قانون الجماعة بشكل صحيح من قبل الدول الأعضاء، ولها أن تتخذ قرارات ضد الدول الأعضاء وجلبهم أمام محكمة العدل الأوروبية في حالة مخالفنهم لقوانين الجماعة. وتَضمن المحكمة تفسير بنود المعاهدات المنشئة وتطبيقها، وعلى الدول الأعضاء أن تدفع التعويض إلى الأشخاص للخسائر التي لحقت بهم بسبب انتهاكاتهم لقوانين الجماعة. علاوة على ذلك المحكمة بذاتها لها أن تفرض غرامات أوالعقوبة على الدول التي لاتتمثل لأحكامها.

وأخيرا قدمت معاهدة أمستردام البنود[٣] التي تسمح للمؤسسات الأوروبية تقدير وجود خرق جدي ودائم من قبل الدول الأعضاء على مبادئ الديمقراطية، واحترام حقوق الأنسان، وحكم القانون[٤].

ب- من جهة أخرى أن الدول الأطراف في المعاهدات الدولية لها الحق المتساوي في تفسير نصوص المعاهدة غير الواضحة، وذلك استنادا إلى عدم وجود سلطة عليا في المجتمع الدولي يمكنها من أن تعطي تفسيرا ملزما لنصوص الاتفاقية الغامضة، وإذا حدث تعارض فيما بين تفسيرات الأطراف المتعاقدة في المعاهدات الدولية، فإن إزالة هذا التعارض تتم، كقاعدة عامة، بالاتفاق بين هذه الأطراف، وإذا لم يتفقوا يتم اللجوء إلى المحاكم الدولية[٥]، وعلى وفق المبدأ العام القائم على مبدأ سيادة الدولة، ان الدول التي أبرمت الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية هي التي تتولى تفسيرها، وليست للمنظمة الدولية أي سلطة أولية في تفسير وثائقها المؤسسة. فالدول ترفض أن تنقل كامل اختصاصها في موضوع التفسير إلى المنظمة الدولية التي أنشأتها بإرادتها، حيث إن هذا الإختصاص يبقى ميزة للدول تستعملها كما تشاء[٦]، أي ان الأولوية تبقى للدول الأطراف في تفسير المعاهدات المبرمة وتأتي ولاية المحاكم الدولية بعد ذلك في الدرجة الثانية، وهذه الولاية

1 – "That the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights ... and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals".
Judgment of 5 February 1963 in Case 26/62,ECR 1963,p.12. Jean-Claude Piris,op. cit.,p.7.

2 – "The validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the constitution of that State or the principles of a national constitutional structure".
Judgment of 17 December 1970 in Case 11/70. Jean-Claude Piris,op. cit.,p.7.

3 – المادة ٧ من معاهدة الاتحاد الأوروبي و المادة ٣٠٩ من معاهدة الجماعة الأوروبية.

4 – Jean-Claude Piris,op. cit. pp.٧-٦ .

5 – للمزيد من التفاصيل حول الجهات المختصة بتفسير المعاهدات الدولية أنظر: د.محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام،الدار الجامعية،بيروت،١٩٩٩،ص٥٦٨ومابعدها.

6 – د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣٧-٣٨.

ليست ملزمة بل هي اختيارية[1]. أما بخصوص تفسير المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي نرى أنه وعلى عكس ما سبق، فقد نصت (المادة ١٧٧) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية و (المادة ٥٠) من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، على ان محكمة العدل الأوروبية هي الجهة المختصة بصفة أولية في تفسير تلك المعاهدات[2]. وقد جاءت الولاية إلزامية الشاملة لمحكمة العدل الأوروبية في الفصل في جميع المنازعات التي تثور داخل الاتحاد الأوروبي في حدود المعاهدات المنشئة للاتحاد، وبالنظر إلى هذا التنوع الكبير في اختصاصات محكمة العدل الأوروبية ومن ضمنها تفسير المعاهدات المنشئة، فقد رأى جانب من الفقه ان محكمة العدل الأوروبية بمثابة محكمة دستورية عليا[3].

ج- يتميز تنفيذ القانون الداخلي بالترابط والتوالي، والمقصود بالترابط هو ان القرارات التنفيذية تعود إلى الجهاز الذي له حق الاشراف سواء بطريق التسلسل أم الوصاية، أما التوالي هو أن السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى وإن كانتا منفصلتين، فإنهما تنتميان إلى نظام قانوني واحد. لكن بما ان تطبيق المعاهدة الدولية (من ضمنها معاهدات المنظمات الدولية) يقتضي مساهمة عدة أجهزة تنفيذية تتعدد بتعدد الدول الأطراف ولكل منها تقاليدها، الأمر الذي لا علاج له الا بتفسير مشترك يتم دبلوماسيا عن طريق التفاهم بين تلك الأطراف المتساوية، لذلك يمكن القول بأن تطبيق المعاهدات الدولية يفتقر إلى الترابط والتوالي. وهذا هو ما إبتعدت عنها معاهدة روما المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية (الاتحاد الأوروبي فيما بعد) منذ البداية، فقد جهزت بمؤسسات (مثل المجلس والمفوضية) لتحقيق التوالي في التطبيق، لذلك يمكن أن ننظر إليها وكأنها قانون وطني، لأن لهذه الهيئات فرض تطبيق المعاهدة على الدول الأعضاء، من خلال اتخاذ أعمال قانونية ملزمة مثل اللوائح والتوجيهات والقرارات التي تكون ملزمة للدول الأعضاء والأفراد على حد السواء.

ومما يؤكد استثناء هذه المعاهدات عن المعاهدات الدولية، هو ان الكثير من هذه القرارات تتخذ بالأغلبية، على الرغم من أن هناك حالات تقتضي الإجماع، ولكن هذا الإجماع قد نظم على نحو لايجعل منه عقبة دائمة ضد اتخاذ القرار، لأن القاعدة العامة في الجماعة هي الأغلبية الموصوفة، وكل ذلك يرد عليه قيد عام هو قيد المشروعية فكل جهاز يجب ألا يخرج عن الاختصاصات التي حددتها له المعاهدة. وتتبدى فعالية قرارات الجماعة الأوروبية في أن صاحب المصلحة يستطيع أن يستعين بالجهاز التنفيذي في داخل الدولة المعنية لتنفيذ القرار الملزم، ولايمكن وقف قرار له قوة الإلزام الا بحكم من محمكة العدل الأوروبية وذلك بموجب (المادة ١٩٢) منها، وعليه يمكن القول إن هذه الظاهرة تستغرق العناصر المميزة لصفة مافوق الوطنية للجماعة، وأنها تؤسس تبعية بين الدول الأعضاء وبين الجماعة من ثلاث نواح: فالدولة قد تخضع لأحكام المعاهدة في ظروف تتماثل

---

1 - على سبيل المثال ، على وفق (المادة ٦٢) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان، فإن ولاية محكمة حقوق الانسان الأمريكية هي في الأصل إختيارية في كل المسائل المتعلقة بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها. وقد أخذ المشروع العربي لمحكمة العدل العربية في (المادة ٢٢) بمبدأ الولاية الاختيارية للمحكمة أيضا أنظر: د.مرشد أحمد السيد و د.خالد سلمان الجود،المصدر السابق،ص١١٤ ومابعدها .

2 - د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣٤٤.

3 - د.مرشد أحمد السيد و د.خالد سلمان الجود،المصدر السابق،ص١٢٠-١٢١. وأنظر: د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٣٥٦.

مع ظروف الفرد، وقد تكون في مرتبة أدنى من حيث التسلسل بالنسبة لأجهزة الجماعة التي يكون عليها أن تنفذ قراراتها، وقد تحتفظ الدولة بمكنة المبادرة والتقرير ولكنها تمارس ذلك تحت إشراف أو وصاية الجماعة[1].

٢- على الرغم من وجود تشابه في طريقة تعديل المعاهدات المنشئة في الاتحاد الأوروبي وبين ماهو موجود في المنظمات الدولية، إلا إنه لايمكن تفسير ذلك بكون الاتحاد الأوروبي منظمة دولية حكومية، وذلك بسبب الاختلاف في ما يبرر اتباع طريقة الإجماع في تعديل معاهدات الاتحاد الأوروبي، الذي يختلف عن ما يبرر اتباع هذه الطريقة في حالة المنظمات الدولية الإقليمية. فكما ذكرنا من قبل فإن الدول وحدها لها الحق في إنشاء المنظمات الدولية وتحديد الاختصاصات لها لذلك فهي مختصة بتعديل المعاهدات المنشئة لها، لكن في حالة الاتحاد الأوروبي يجب ملاحظة أن تدخل الدول الأعضاء في عملية تعديل المعاهدات المنشئة جاء نتيجة للمنهج المتبع في تحقيق الوحدة الأوروبية، الذي هو، وكما ذكرنا سابقا، منهج الوظيفية الجديدة، حيث يفرض إستراتيجية معينة لبناء الوحدة الأوروبية تتلخص في الانطلاق من القضايا الجزئية والصغرى (ميادين السياسة الدنيا) إلى القضايا الكبرى (ميادين السياسة العليا)، وكذلك التعامل مع الوحدة كعملية اختيارية تدخل الدول فيها بمحض إرادتها وتتنازل عن جزء من سيادتها بالتدريج لمؤسسات جديدة توجد من العملية، وعليه لاتزول سيادة الدول الأعضاء كليا ومرة واحدة من جراء دخولها العملية التكاملية، كما هو الحال عليه عند تحقيق الوحدة على وفق منهج الفدرالية، بل على وفق منهج الوظيفية الجديدة تبقى للدول الأعضاء دور رئيسي في العملية الوحدوية وذلك من خلال مؤسسات معينة تمثلها، مثل المجلس الأوروبي والمجلس الوزراري في الاتحاد الأوروبي، لتراقب العملية من جهة وتتفق مع بعضها البعض كلما تطلبت العملية التكاملية إدخال مجالات جديدة التي تفضل إخضاعها للتكامل والبدء فيها بنقل سيادتها إلى مؤسسات التكامل لإدارتها والمضي قدما نحو مراحل أكثر تقدما من الوحدة، الأمر الذي يتطلب موافقة تلك الدول من خلال تعديل المعاهدات القديمة بالإجماع. إذن يمكن القول انه في منهج الوظيفية الجديدة الذي أستخدم في تجربة التكامل الأوروبي تدخل الدول الأعضاء في العملية التكاملية كطرف حيوي في المعادلة التكاملية مع مؤسسات مافوق الوطنية لنقل سيادتها في المجالات المختارة لتحقيق الوحدة فيها مرة بعد أخرى حتى تصل العملية إلى نهايتها بتحقيق الوحدة الشاملة، وهذا ما يفسر بقاء تعديل المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي ضمن صلاحية الدول الأعضاء.

إذن في ضوء كل ماتقدم يمكن القول ان المعاهدات المنشئة للجماعات الأوروبية والاتحاد الأوروبي تختلف من حيث طبيعتها عن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية.

ثانيا: تمتع المنظمات الدولية الإقليمية بصفة الاستمرارية والشخصية القانونية:

إن صفة الاستمرارية هي التي تميز المنظمات الدولية عن المؤتمرات الدولية، فالمنظمات الدولية تنشأ لتحقيق أهداف عامة مشتركة للدول الأعضاء بها، وعمومية تلك الأهداف وتجريدها هو الذي يضفي عليها طابع الاستمرارية، لذلك لايتصور أن تكون الأداة القانونية المخولة لإعمال تلك الأهداف

1 - د.محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم،المصدر السابق،ص١١٨٦-١١٨٧.

ذات طبيعة مؤقتة، وعليه يمكن القول إن المنظمات الدولية، من حيث المبدأ، تنشأ لتدوم نسبيا. ويقر كل من القانون الدولي ومحكمة العدل الدولية بإمكانية تمتع المنظمات الدولية، سواء كانت عالمية أم إقليمية، بالشخصية الدولية متى أعترفت لها وثائقها المؤسسة صراحة بذلك، أو متى ما أمكن استخلاص تلك النتيجة ضمنا في الأهداف والسلطات والمكنات التي خولتها تلك الوثيقة، لكن تعد إرادتها مقيدة بمضمون المعاهدة(1).

وفي شأن الاتحاد الأوروبي جاءت معاهدة ماستريخت المنشئة للاتحاد الأوروبي لتؤكد على صفة الدوام والاستمرارية للاتحاد في (المادة ك) منهاحيث تقول (عقدت هذه المعاهدة لمدة غير محددة)، وفي ضوء تطرقنا للشخصية القانونية الدولية للاتحاد الأوروبي، لاحظنا أن للاتحاد الأوروبي شخصية قانونية داخلية ودولية مستقلة عن الدول الأعضاء، واعترفت الوثائق المنشئة صراحة وضمنا له بذلك.

لكن وجود الاستمرارية والشخصية القانونية المستقلة للاتحاد الأوروبي لايعني أن مسألة الطبيعة القانونية للاتحاد أمر محسوم لصالح المنظمات الدولية، لأنه كما يرى د.محمد طلعت الغنيمي: (يجب ألا نخلط بين هذين العنصرين – الإستمرارية والشخصية القانونية– كعنصرين لازمين لقيام المنظمات الدولية وبين ان هذين العنصرين يميزان المنظمات الدولية عن غيرها من الظواهر الدولية. ان هذين العنصرين يمكن أن يتوافرا كذلك في ظواهر دولية أخرى لايطلق عليها التعبير الفني مصطلح (المنظمات الدولية). فالجهاز المركزي للدول الاتحادية –الفدرالية– مثلا جهاز دائم وله ذاتية منفصلة، لكن هذا الجهاز لا يسمى في لغة القانون الدولي باسم المنظمة الدولية)(2).

ثالثا: انحصار دور المنظمات الدولية في التنسيق وعدم إنتقاصها لسيادة الدول الأعضاء:

بما ان مبدأ السيادة لايزال يمثل دعامة وجود القانون الدولي العام وقانون المنظمات الدولية، لذلك فإنه لحد الآن يلعب دورا رئيسا في تنظيم العلاقات القانونية القائمة بين المنظمات الدولية وبين الدول الأعضاء بها، تلك العلاقات لاتتمخض عن خضوع **Subordination** تلك الدول للمنظمات الدولية التي أسستها أو إنضمت إليها، إذ على العكس من ذلك تماما، فإن تلك العلاقات تتمخض عن ظهور تلك المنظمات الدولية باعتبارها أداة لتنسيق **Co-ordination** الأهداف المشتركة التي تعجز الدول الأعضاء فرادى عن الوفاء بها وتعهد بها، من ثم إلى المنظمة المختصة، إذ عند تأسيسها أو انضمامها إلى المنظمات الدولية، فإن الدول الأعضاء لاتتنازل البتة عن سيادتها لتلك الأخيرة. كل مافي الأمر أنها توكل إليها بمهمة تحقيق بعض الأهداف المشتركة بينها من خلال الأجهزة الخاصة بالمنظمة الدولية المعنية، التي تمثل الدول الأعضاء حجر الأساس فيها. ولذلك على المنظمة الدولية أن تلتزم بإحترام سيادة الدول الأعضاء فيها. والواقع أن كل المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة تخضع العضوية فيها لتلك القاعدة في القانون الدولي العام التي تبرر انحصار دور هذه المنظمات الدولية في التنسيق فحسب، وذلك سواء تضمنتها صراحة وثيقتها المؤسسة أم لا. ومن الملاحظ في هذا الصدد ان هذا القيد الأساسي قد نص عليه صراحة في الوثائق المؤسسة لبعض تلك المنظمات، كما هو الحال

1 – د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق، ص٢٥ ومابعدها.
2 – د.محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم،المصدر السابق،ص٢٠٧.

عليه في منظمة الدول الأمريكية (مادة ١)، وجامعة الدول العربية (مادة ٢)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية (مادة ٣/د)[1].

لكن عند دراستنا للاتحاد الأوروبي لاحظنا أن الآباء المؤسسين عند إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب صرحوا (تصريح شومان) بأن الغرض من إنشاء هذه الجماعة هو بناء الوحدة الأوروبية بالتدريج على وفق منهج الوظيفية الجديدة الذي يعمل على تعود الدول الأعضاء على التخلي الطوعي عن بعض جوانب سيادتها في بعض القضايا وبالتالي العمل على التقليص المتصاعد لسيادة الدول الأعضاء إلى أن تصل العملية التكاملية إلى هدفها المنشود وهو الوحدة الكاملة والشاملة. إذن نية الآباء المؤسسين كانت منذ البداية الانتقاص من سيادة الدول المنخرطة في العملية التكاملية لصالح مؤسسات التكامل الأوروبي، وأنعكس ذلك، كما رأينا، على صلاحيات مؤسسات الجماعة، فقد زودت السلطة العليا (المفوضية فيما بعد) بسلطات واختصاصات واسعة ومستقلة في مواجهة الدول الأعضاء فيها لتنفيذ المعاهدة وتحقيق أهدافها، بحيث حلت محل الدول الأعضاء في مايتعلق بإدارة الشؤون المتعلقة بقطاع الفحم والصلب، وبعد ذلك استمرت العملية التكاملية على هذا المنوال عند إنشاء الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية والجماعة الاقتصادية الأوروبية، بحيث أصبح للبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية كمؤسسات مافوق الوطنية صلاحيات كبيرة جدا بمواجهة الدول الأعضاء، في مجالات مثل (السياسة التجارية المشتركة، والاتحاد النقدي، والزراعة، والثروات السمكية ، والمنافسة ، ....الخ)، وأعطت المعاهدات المنشئة للاتحاد مميزات خاصة للمؤسسات الأوروبية:

أ- المجلس قد يصوت بالأغلبية الموصوفة ويتخذ القرارات التي تلزم الدول الأعضاء.

ب- والمفوضية مستقلة عن الدول الأعضاء ولها الحق الحصري، تقريبا، في المبادرة التشريعية.

ج- البرلمان الأوروبي ينتخب مباشرة ويشترك مع المجلس في الجزء الكبير من العملية التشريعية وإقرار الميزانية.

د- محكمة العدل الأوروبية مستقلة عن الدول الأعضاء وقراراتها تلزم الدول الأعضاء.

وتجلت ظاهرة "انتقاص" من سيادة الدول الأعضاء لمصلحة مؤسسات التكامل الأوروبية في:

أ- الإدماج المباشر لتشريعات وقرارات الاتحاد الأوروبي في الأنظمة القانونية الوطنية للدول الأعضاء (التطبيق المباشر).

ب- الخضوع المباشر للأفراد داخل الدول الأعضاء إلى مؤسسات الاتحاد (الأثر المباشر).

ج- علوية قوانين وقرارات الاتحاد الأوروبي على مثيلاتها الوطنية عند التنازع معها.

د- تقييد حرية الدول الأعضاء بعدم إصدار قواعد قانونية تتعارض مع نصوص المعاهدات المنشئة للجماعات (الأولوية).

وقد وصف د.الشافعي محمد بشير هذا "التنازل" الكبير من جانب الدول الأعضاء في الجماعات الأوروبية بأن (هذه السمات والصفات يجمعها كلها عنصر واحد يظهر فيه روح التنظيم الدولي

1 – د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٣٣ ومابعدها .

الأوروبي وهو عنصر اللاتزمت السيادي من جانب الدول الأوروبية. فكأن السمة الرئيسة، والصفة الأساسية للتنظيم الأوروبي هي كونه يقوم على روح اللاتزمت السيادي من جانب الدول الأعضاء)[١].

يذكر بهذا الشأن، أن وجود ظاهرة التنازل عن السيادة لصالح مؤسسات التكامل الأوروبي بهذا القدر الكبير قد دفع بالدكتور محمد السعيد الدقاق بتقسيم المنظمات الدولية على وفق معيار سلطات المنظمة إلى منظمات بين الدول وأخرى منظمات فوق الشعوب ويقول بهذا الصدد: (حينما لاتخاطب القرارات الصادرة من المنتظم سوى الدول الأعضاء وحدها دون غيرهم من المخاطبين الآخرين كنا بصدد منتظمات بين الدول. ولكن حينما يتجاوز أثر الخطاب الذي يتضمنه القرار الدول الأعضاء ليتناول أيضا رعايا تلك الأخيرة بصورة مباشرة ودون حاجة لتدخل الدول المعنية كنا بصدد منتظم فوق الشعوب. والطائفة الأخيرة من المنتظمات الدولية تعد حديثة النشأة نسبيا ذلك أنها لم تتبلور إلا من خلال الجماعات الأوروبية)[٢]. كما أخذ د.عبدالعظيم الجنزوري بهذا الاتجاه ويقول (يتضح أن السلطات والاختصاصات المسندة إلى أجهزة الجماعات الأوروبية تفوق السلطات والاختصاصات التي تسند عادة إلى أجهزة المنظمات الدولية، وان الجزء من السيادة الذي تنازلت عنه الدول الأعضاء لصالح الجماعات يفوق بكثير القدر الذي تتنازل الدول عنه عادة لصالح المنظمات الدولية، ....ومؤدى ما سبق اننا أمام منظمات دولية من نوع فريد، في مرحلة وسط بين المنظمات الدولية المعتادة والدول الفدرالية، أو منظمة دولية مافوق الدول Supranational – إن صح هذا التعبير-)[٣]، لكن ما يدحض هذا الرأي هو ان الجماعة الدولية لاتزال تفتقد إلى الوضع المنظم الذي يمهد لقيام منظمات دولية تعلو الدول، تشرع وتوقع الجزاءات على من ينتهك أحكام القانون الدولي، أو حتى ذلك الوضع الذي يمهد لقيام منظمات دولية فوق الأمم تذوب فيها سيادات الدول الأعضاء[٤].

وقد وصف د.أحمد أبو الوفا[٥] و د.حازم محمد عتلم، الجماعات الأوروبية بالمنظمات الدولية الاندماجية Organisations Internationales Integrees، بسبب حلولها محل الدول الأعضاء في ممارسة بعض الاختصاصات الداخلية السيادية لتلك الدول من جانب، والنفاذ الفوري لتشريعاتها وقراراتها داخل الدول الأعضاء باعتبارها جزءا لايتجزأ من هذا القانون من جانب آخر، ومخاطبتها لرعايا الدول الأعضاء جنبا إلى جنب مع حكومات تلك الدول، من جانب ثالث[٦]، لكن مما يؤخذ على هذا الرأي هو أنه على وفق التعريف السابق الذي أوردناه للتكامل الدولي والتعريف الذي قدمناه للمنظمات الدولية، أنه لايمكن جمع هذين المفهومين في عملية واحدة أو كيان واحد، لأنه كما

---

1 – د.الشافعي محمد بشير، أسس وسمات التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١١٢.

2 – د.محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٦٠.

3 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص١٢٢. جدير بالذكر أن د.عبدالعظيم الجنزوري عدل عن رأيه هذا في عام ١٩٩٥ وأعتبر الاتحاد الأوروبي (دولة كونفدرالية أوروبية) في ضوء التعديلات التي حصلت في المعاهدات المنشئة للجماعات الأوروبية وفقا لمعاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ ومعاهدة ماستريخت المنشئة للاتحاد الأوروبي عام ١٩٩١ أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣.

4 – د.حازم محمد عتلم، الدور الإنمائي للاتحاد الأوروبي داخل دول العالم الثالث،المصدر السابق،ص٣٥. وكذلك د.محمد المجذوب،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٧٠.

5 – د.أحمد أبو الوفا،الوسيط في قانون المنظمات الدولية،ط٣،دار النهضة العربية،٤٩،١٩٨٦. نقلا عن د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٣٦.

6 – د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٣٦.

يقول د.إسماعيل صبري مقلد أنه (بينما تعمل المنظمات الدولية على إيجاد مؤسسات دولية تتحرك بين الدول، التكامل الدولي يضع مثل هذه المؤسسات، وخاصة أجهزة اتخاذ القرارات، فوق الدول، والتي تستطيع أن تتخذ قرارات إلزامية يتوجب على الدول الأطراف الإذعان لها)[1]. إذن يجب البحث خارج مفهوم المنظمات الدولية لتبرير وتكييف هذا الانتقاص الكبير لسيادة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بدلا من إيجاد أنواع جديدة من منظمات دولية فريدة لاتؤيدها تجارب أخرى، لاسيما إن كِلا الاتجاهين لم يذكرا نموذجا آخرا غير الجماعات الأوروبية لإسناد رأيهم.

رابعا: تخصص المنظمات الدولية الإقليمية:

إن الاختصاصات التي تضطلع بها المنظمات الدولية، وذلك على حد سواء في المنظمات العالمية عامة الاختصاص وفي المنظمات الإقليمية أو المنظمات المتخصصة، هي دائما اختصاصات محدودة ومحددة. فالدولة وحدها هي التي تستأثر بعمومية الاختصاص، والمنظمات الدولية تحدد اختصاصاتها من خلال وثائقها المُؤَسِسة. وتترتب على ذلك ضرورة التزامها بحدود تلك الاختصاصات، الصريحة منها والضمنية[2].

في ضوء دراستنا لاختصاصات الاتحاد الأوروبي، لاحظنا أن بدايات العملية التكاملية كانت تقتصر فقط على قطاع الفحم والصلب عند الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١، ومجال الطاقة الذرية عند الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية عام ١٩٥٧، وبعض المجالات الاقتصادية عند الجماعة الاقتصادية الأوروبية عام ١٩٥٧، لكن مع التوسع العمودي للجماعة توسعت المجالات المشمولة بالتكامل وامتدت إلى باقي المجالات الاقتصادية (السوق الداخلية والعملة الموحدة)، ومن ثم إلى المجالات الاجتماعية (السياسة الاجتماعية، السياسة الإقليمية، وحقوق الإنسان والمواطن)، والمجالات التعليمية والثقافية والعلمية، ومجال السياسة الخارجية والأمنية، ومجال الشؤون الداخلية والقضاء. مما أدى إلى توسيع اختصاصات الاتحاد الأوروبي بشكل اقترب من اختصاصات الدولة، الأمر الذي يدفعنا إلى القول إن الاتحاد الأوروبي لايشبه المنظمات الدولية الإقليمية من حيث المجالات التي يختص بالعمل فيها.

وتأسيسا على ذلك فإنه يمكن القول إنه هناك إختلافات واسعة بين الاتحاد الأوروبي وبين المنظمات الدولية من حيث عناصر هذا الأخير، وسنتطرق إلى مقارنة الاتحاد الأوروبي بالمنظمات الدولية الإقليمية من حيث الأجهزة، والنظام المالي أيضا للوقوف على مدى التشابه والاختلاف بينه وبين المنظمات الدولية الإقليمية.

٤-١-١-٣ أجهزة المنظمات الدولية الإقليمية ومدى تطابقها مع أجهزة الاتحاد الأوروبي

بما ان المنظمة الدولية (العالمية أوالإقليمية أو المتخصصة) شخص قانوني دولي يتمتع بإرادة مستقلة عن الدول الأعضاء ويباشر اختصاصات ووظائف ذاتية، لذلك يحتاج كل منظمة دولية إلى

---

1 – د.اسماعيل صبري مقلد،نظريات السياسة الدولية،المصدر السابق،ص٢٧٨.

2 – د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٣٧-٣٨.

أجهزة تشكل الهيكل أو البناء الداخلي لها للتعبير عن إرادتها ولمباشرة الاختصاصات والوظائف الموكولة إليها[1]. وللوقوف على مدى التشابه بين أجهزة المنظمات الدولية ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، سنقوم بالمقارنات الآتية:

أولا: تعدد أجهزة المنظمات الدولية الإقليمية

نلاحظ أن لكل منظمة دولية (عالمية أو إقليمية) ثلاثة أجهزة رئيسة وهي: جهاز عام، وجهاز تنفيذي، وجهاز إداري[2]. ويلاحظ أن الجهاز العام له صفة الجهاز التشريعي أو شبه التشريعي للمنظمة[3]، ويتولى الجهاز التنفيذي بصفة مستمرة البت في المسائل العاجلة التي تدخل في اختصاص المنظمة، إلى جانب أنه هو الذي يتولى وضع قرارات المنظمة ونشاطاتهاموضع التنفيذ، بينما يقوم الجهاز الإداري بمتابعة ماتصدرها أجهزة المنظمة من قرارات، بجانب بعض الوظائف الفنية المتعلقة بالإعداد لاجتماعات أجهزة المنظمة الأخرى وتسيير الاتصال بين المنظمة والدول الأعضاء وبين أجهزة المنظمة ذاتها والمنظمات الأخرى[4]. هذا هو الوضع القائم داخل الكثرة الغالبة من المنظمات الدولية الإقليمية[5]، إلا أنه تبين لنا عند دراستنا لمؤسسات الاتحاد الأوروبي أن الاتحاد يتكون من خمسة أجهزة رئيسة (المجلس الأوروبي، ومجلس الوزراء، والبرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية)، وهذا ما يعد استثناء على ثلاثية أجهزة المنظمات الدولية الإقليمية[6].

في الحقيقة يرجع هذا الخروج عن ثلاثية أجهزة المنظمات الدولية الإقليمية في حالة الاتحاد الأوروبي إلى استخدام منهج الوظيفية الجديدة لتحقيق الوحدة الأوروبية، وهي الهدف من وراء تأسيس الاتحاد الأوروبي. حيث عندما فشلت الأفكار الفدرالية التي دارت حول البناء الأوروبي، كما حدث عقب الحرب العالمية الثانية، اتجه الآباء المؤسسون إلى تحقيق الوحدة الأوروبية من خلال منهج تكاملي جديد وهو منهج الوظيفية الجديدة، التي تدعو إلى اتباع مراحل متدرجة متوالية من شأنها أن

---

1 – د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٦٢.

2 – د.محمد المجذوب،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٩٠.وأنظر: د.عبدالكريم علوان،المصدر السابق،ص٢٧.

3 – د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٦٥.

4 – نفس المصدر أعلاه،ص٧٣ومابعدها.

5 – على سبيل المثال جامعة الدول العربية تتشكل من اللجان الدائمة ومجلس الجامعة والأمانة العامة (المواد ١٢/٣،٤،١)، وكذلك منظمة مجلس أوروبا تتشكل من الجمعية الإستشارية ولجنة الوزراء والأمانة العامة(مادة ١٠)، ولمنظمة الإيجاد لدول شرق إفريقيا مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ومجلس الوزراء والأمانة التنفيذية (المادة٨) أنظر: د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٥٥.

6 – وجدير بالذكر انه هناك بعض الاستثناءات الأخرى على ثلاثية أجهزة المنظمات الدولية في بعض المنظمات المتخصصة، حيث يتشكل هيكلها من أكثر من ثلاثة أجهزة. على سبيل المثال تتكون كل من منظمة الصحة العالمية والمنظمة الدولية للطيران المدني من أربعة أجهزة، ويتكون كل من منظمة إتحاد البريد العالمي والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية من خمسة أجهزة (أنظر: د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٥٥–٥٦). لكن ما يلاحظ على هذه الإستثناءات هو: **أولا** ، ان هذه المنظمات هي منظمات عالمية وليست منظمات إقليمية. **ثانيا**، ان هذه المنظمات تدخل ضمن طائفة المنظمات المتخصصة التي تشكلت بعض أجهزتها بحكم المجال التي تتخصص فيها، فلمنظمة الصحة العالمية إضافة إلى الأجهزة الثلاثة الرئيسة جهاز آخر وهو اللجان الإقليمية، وللمنظمة الدولية للطيران المدني أيضا جهاز إضافي وهو لجنة الملاحة البحرية، ولمنظمة إتحاد البريد العالمي جهازين إضافيين وهما، المؤتمرات الإدارية والمجلس الإستشاري للبحوث البريدية، وللمنظمة العالمية للأرصاد الجوية جهازان إضافيان أيضا هما، اللجان الإقليمية واللجان الفنية . لذلك لا تشكل هذه الأجهزة تغييرا جوهريا في طبيعة هذه المنظمات بل أستحدثت فقط للضرورات الفنية .

تقود بصورة أكيدة وإن كانت أكثر بطئا إلى الوحدة، على عكس المنهج الفدرالي الذي يدعو إلى إقامة وحدة سياسية فورية، الأمر الذي انعكس على البنية المؤسسية للجماعات الثلاث والاتحاد الأوروبي، فمن جهة نتجت عنه مؤسسات مثل البرلمان الأوروبي والمفوضية ومحكمة العدل الأوروبية، وهي تعمل بإسم اوروبا الموحدة في المجالات التي تخضع للعملية التكاملية، ومن جهة أخرى، بما ان الدول الأعضاء لم تتنازل عن سيادتها مرة واحدة، فإن المؤسسات التي تمثل الدول كانت أيضا موجودة مثل المجلس الأوروبي ومجلس الوزراء[1]، أي أن هدف الوحدة فرض منذ بداية المؤسسات التكاملية (البرلمان الأوروبي والمفوضية ومحكمة العدل الأوروبية)، للقيام بالوظائف المتزايدة التي توكل إليها من جانب الدول، والتي تبدو من حيث هيكلها ووظائفها وكأنها مطالبة من الناحية العملية، أن تحل تدريجيا محل الدول الأعضاء من جهة، وأن تتنازل الدول الأعضاء عن قدر متزايد من سيادتها كلما كان ذلك ضروريا لصالح تلك المؤسسات الوليدة من جهة أخرى[2]، الأمر الذي أدى إلى بقاء المؤسسات التي تمثل الدول داخل العملية التكاملية لتتنازل الدول من خلالها عن سيادتها بالتدريج .

ثانيا: تمثيل الدول في أجهزة المنظمات الدولية الإقليمية:

يقتضي إعمال مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء في المنظمات الدولية الإقليمية، تمثيلها في كافة الأجهزة الحكومية الرئيسة (الجهاز العام والجهاز التنفيذي) التابعة للمنظمة، ويتضح ذلك بوضوح في الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية الإقليمية قاطبة، كما هو عليه الحال في مجلس جامعة الدول العربية (مادة ٣)، وكذلك في منظمة الإيجاد لدول شرق إفريقيا (المادة ١٠)، وعند منظمة الوحدة الأفريقية (مادة ٩ ومادة ١٢)، ومنظمة الدول الأمريكية (مادة ٧٨)[3].

غير أنه في ضوء دراستنا لمؤسسات الاتحاد الأوروبي نرى أن الاتحاد الأوروبي يشكل استثناء على هذا الأصل، ففي حين نرى أن المجلس الأوروبي ومجلس الوزراء يتشكلان من ممثلي الدول الأعضاء في الاتحاد، نرى أن الأجهزة الثلاثة الرئيسة الأخرى (البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية) لا تشكل مراعاة لتمثيل حكومات الدول الأعضاء، فالبرلمان الأوروبي[4] يشكل عن طريق انتخاب أعضائه مباشرة من قبل المواطنين الأوروبيين منذ عام ١٩٧٩، ولايمثل أعضاؤه حكومات الدول التي ينتمون إليها بجنسيتهم، بل يمارسون عملهم باستقلالية تامة عنها، لذلك فإنهم غير ملزمين بأية تعليمات أو توجيهات من أية دولة، ويصنفون بحسب اتجاهاتهم الأيديولوجية وليس بحسب جنسياتهم الوطنية. والمفوضية الأوروبية[5] تعد بمثابة التجسيد لفكرة الوحدة الأوروبية وتمثل إطارا للتعبير عن مصالح الاتحاد الأوروبي ككل، ويعد أعضاؤها مستقلين عن حكومات الدول التي ينتمون إليها بجنسياتهم ولايتلقون أية تعليمات منها أو حتى من أي جهاز آخر من أجهزة الاتحاد، بل يتمتع المفوض بالاستقلالية التامة في أداء واجبه واتخاذ المواقف السياسية التي يراها محققة

---

1 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٨–١٢٩.

2 – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٧٩.

3 – د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٥٧. وأنظر: د.محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٩٥.

4 – أنظر هذه الدراسة الصفحة ٨٥ ومابعدها.

5 – أنظر هذه الدراسة الصفحة 97 ومابعدها.

لمصلحة الاتحاد وليس المصالح الوطنية للدول الأعضاء. وعلى الرغم من أن المجلس الأوروبي، الذي يتكون من قادة الدول الأعضاء، يحدد رئيس المفوضية وهيئة المفوضين، لكن هذا القرار لا يصبح نافذا ما لم يوافق عليه البرلمان الأوروبي، الذي يعد مؤسسة مافوق الوطنية، ويبقى حق إقالة المفوضين بيد البرلمان الأوروبي وليس بيد الدول الأعضاء طوال مدة خدمتهم. كذلك تتكون محكمة العدل الأوروبية[1] من قضاة مستقلين عن حكومات الدول الأعضاء ويعملون وفق المعاهدات الأساسية وليس وفق تعليمات الدول الأعضاء، وللمحكمة وحدها حق عزل أعضائها. بالإضافة إلى أن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية تتكون من ممثلي أصحاب الأعمال وممثلي نقابات العمال والفئات المختلفة من ممثلي المزارعين والتجار..الخ في الدول الأعضاء، ولجنة الأقاليم تتكون من ممثلي الأقاليم والسلطات المحلية في الدول الأعضاء وتعمل بمستقل عن حكوماتهم التي ينتمون إليها بجنسياتهم ولايتلقون تعليمات منها. والذي يفسر هذا الاستثناء هو، كما أشرنا سابقا، إن أجهزة التكامل الأوروبي صيغت أساسا لتحل محل الدول الأعضاء وممارسة السيادة التي تتنازل عنها الدول الأعضاء لمصلحة العملية التكاملية، ولتمثيل مصلحة الاتحاد الأوروبي ككل، وليست لتمثل مصلحة الدول الأعضاء منفردة كما هو عليه الحال عند المنظمات الدولية الإقليمية . بمعنى آخر أن هدف الاتحاد الأوروبي هو تحقيق الوحدة، والمنهج المستخدم لتحقيقه هو الوظيفية الجديدة، بذلك يختلف هدفه عن هدف المنظمات الدولية الذي هو تحقيق التعاون فقط في بعض المجالات، الأمر الذي يفسر هذا الاستثناء.

ثالثا: نظام التصويت في أجهزة المنظمات الدولية الإقليمية :

تصدر المنظمات الدولية، بهدف التعبير عن إرادتها وتحقيق أهدافها، قرارات مختلفة بشأن القضايا التي تقع ضمن اختصاصاتها، ويأتي تكوين تلك الإرادة عن طريق عملية كاملة تتمثل في التصويت على القرارات داخل أجهزة المنظمة. وتتخذ أساليب التصويت عادة إما بالإجماع أو بالأغلبية[2] كالآتي:

١- **قاعدة الإجماع**: يقتضي اتباع هذه القاعدة عند التصويت على أي قرار من قرارات المنظمة موافقة كافة أعضاء جهاز المنظمة لكي يصدر القرار، وذلك إعمالا بمبدأ المساواة بين الدول، وفي سياق تطور هذه القاعدة ظهرت ثلاثة أشكال لها كما يلي[3]:

أ- إجماع كل الدول التي تتألف منها المنظمة الدولية.

ب- إجماع الدول المشتركة في الجلسة فقط.

ج- إجماع الدول المشتركة في التصويت فقط.

وفي الواقع إن الجمع بين نظامي الإجماع والمساواة في عدد أصوات الدول عند التصويت، على نحو ماكان عليه الحال في عهد عصبة الأمم، يستعمل في الأجهزة التنفيذية للمنظمات الدولية الإقليمية التي تأخذ بمبدأ الإجماع في إصدار قراراتها، كما في مجلس جامعة الدول العربية (مادة ٧)، وفي المنظمة

1 - أنظر هذه الدراسة الصفحة ١٠٣ ومابعدها.

2 - د.محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية، منشأة المعارف ،الأسكندرية- مصر،دون سنة طبع،ص١١١.

3 - د.عبدالكريم علوان ،المصدر السابق،ص٢٩-٣٠.وللتفاصيل أنظر: د.محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٢٤٠ ومابعدها.

الأوروبيــة للتجــارة الحــرة (EFTA) (مــادة ٢/٥)، وفي المـؤتمر العــام والمجلـس التنفيـذي للاتحــاد الإفريقي(مادة ٧ و مادة ١١)[1].

٢- **قاعدة الأغلبية** : ويقصد به صدور قرارات المنظمات الدولية بالأغلبيـة وتكون مع ذلك ملزمـة لجميع الدول الأعضاء حتى التي لم توافق عليها، وقد جرت العادة على التمييز بين نـوعين مـن الأغلبية اللازمة لصدور القرارت وهما[2]:

أ- **الأغلبية البسيطة** ، وهي التي تتجاوز نصف الأصوات بأي مقدار .

ب- **الأغلبية الموصوفة (المشروطة)**، الـتي تكـون أكثـر مـن نـصف الأصـوات بمقـدار معين كالثلثين او ثلاثة أرباع او أربعة أخماس.

ويجـري حسـاب الأغلبيـة سـواء كانـت بـسيطة أم موصـوفة علـى أسـاس قاعـدة (لكـل دولـة صـوت واحد)، وهذه القاعدة تعد صدى لمبدأ المساواة القانونية فيما بين الـدول، حيـث تتـساوى كافـة الـدول كبيرها وصغيرها في عدد الأصوات التي تتمتع بها عنـد إجـراء عمليـة التـصويت[3]. وقـد شـاع اسـتعمال قاعـدة الأغلبيــة مـع مبـدأ (لكـل دولــة صـوت واحـد)، بالنـسبة لمعظـم المنظمـات الدوليـة في الوقـت الحاضر[4].

لكن نظرا لوجود اختلافات كبيرة بين الدول من حيث قدرتها والتزاماتها الدولية وفاعليتها، بـدأت بعض المنظمات الدولية العدول عن مبدأ (لكل دولة صوت واحد) الـتي تعـد انعكاسـا لمبـدأ المـساواة، ليحل محله نظام آخر للتصويت تتناسب فيـه الأصـوات الممنوحـة لكـل دولـة مـع أهميتهـا ومـسؤوليتها إزاء المنظمـة، وهـذا النظـام يـسمى بنظـام (تناسـب الأصـوات -وزن الأصـوات-)[5]. غـير أنـه في الواقـع العملي لاقت المنظمات الدولية صعوبة في تطبيـق هـذا النظـام، لأن تطبيـق هـذا النظـام يتطلـب التمييـز بين الـدول الـصغرى والـدول الكـبرى، لكـن كيـف يـتم هـذا التمييـز، وعلـى أي أسـاس ؟ لـذلك يلاحـظ أن المنظمات التي اتبعت هذا النظام في التصويت هـي تلـك الـتي تغلـب عليهـا الطـابع الاقتـصادي أو الفـني وليست المنظمات ذات الطابع الـسياسي، بـسبب سـهولة إعتنـاق معـايير منـضبطة لتـصنيف الـدول مـن حيث أهميتها الاقتصادية أو الفنية من جهة، ومن جهة أخرى لعدم وجـود معيـار يلقـى القبـول مـن جانـب كافة الدول الأعضاء لإجراء ذلك التصنيف من الناحية السياسية[6].

فيما يتعلق بنظام التصويت في مؤسسات الاتحاد الأوروبي، في الحقيقة، هنـاك تباينـا واضـحا فيمـا بينه وبين نظام التـصويت في مؤسـسات المنظمـات الدوليـة، حيـث لاحظنـا في الـسابق إن أجهـزة الاتحـاد

1 - د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٦٠.

2 - د.عبدالكريم علوان ،المصدر السابق،ص٣٢.

3 - د.محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية،المصدر السابق،ص١١٩.

4 - د.عبدالكريم علوان ،المصدر السابق،ص٣٢. على سبيل المثال في مجلس منظمة الدول الأمريكية (مادة ٨٩) ، وفي الجهـاز التنفيـذي لمنظمـة مجلـس أوروبـا(مـادة ٢٠). أنظـر: د.حـازم محمـد عتلم،المنظمـات الدوليـة الإقليميـة والمتخصصة،المصدر السابق،ص٦٢.

5 - د.محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية،المصدر السابق،ص١٢٥. جدير بالـذكر نظام وزن الأصوات يستخدم عند تمثيل الأقاليم للمجلس الاتحادي في دولة ألمانيا الفدرالية.

6 - ففي المنظمات ذات الطابع المالي مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، يُصنَف الـدول بنـاء على مقدار الحصة التي تساهم بها كل دولة في رأس المال المنظمة، وفي منظمات الخدمات مثل المنظمة الدولية للملاحة البحرية نجد أن مجلس الإدارة يتكون من ١٦ عضوا من بينهم ٦ أعضاء يمثلون الحكومات ذات الأهمية الكبرى في ميدان الخدمات الملاحية البحرية ، و٦ اعضاء يمثلـون الـدول الأكثـر أهميـة في ميـدان التجارة البحريـة الدوليـة. للإطـلاع علـى المزيد أنظر: د.محمد السعيد الدقاق،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص ٢٥٦ ومابعدها.

الأوروبي الثلاث الرئيسة (البرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية)، لاتمثل الدول الأعضاء بل تمثل شعوب الدول الأوروبية من جهة، ومن جهة أخرى يتبنون قراراتهم بالأغلبية. أما فيما يتعلق بالمجلس الأوروبي ومجلس الوزراء، الذي يمثل كل منهم الدول الأعضاء في الاتحاد، يمكن القول إن المجلس الأوروبي لايتخذ قرارت او توجيهات ملزمة وذات أثر فوري ولايشرع القوانين، بل يقتصر عمله في الغالب على بلورة سياسات وتوصيات وتوجيهات عامة وإصدار بيانات أو نداءات، لذلك لايحتاج إلى إجراء التصويت على ما يصدر منها من توجيهات او توصيات، وفيما يخص مجلس الوزراء، يمكن تسجيل عدة ملاحظات حول طريقة التصويت فيه، كالآتي:

١- التوسع المستمر في اتخاذ القرارات بالأغلبية وتقليص عدد المجالات التي تتخذ فيها القرارات بالإجماع، ففي فترة مابين أعوام ١٩٥٧ -١٩٦٥، كان معظم القرارات في المجلس الوزاري تتخذ بالإجماع، وكان هناك اتفاق عند معاهدة روما على تحويل قاعدة الإجماع إلى قاعدة الأغلبية الموصوفة مع بداية عام ١٩٦٦، لكن، وكما رأينا، معارضة فرنسا لذلك أدت إلى نشوب أزمة بينها وبين الجماعات الأوروبية، بحيث تركت مقعدها في الجماعة عام ١٩٦٥ إلى أن تمت تسوية الأزمة في اللوكسمبورج عام١٩٦٦ ، وذلك بإعطاء الحق للدول الأعضاء للمطالبة باتخاذ القرارات بالإجماع في حالة تعرض مصالحها الحيوية للخطر، الأمر الذي يؤكد ان اتخاذ القرارات بالأغلبية الموصوفة أصبح القاعدة العامة والإجماع هو الاستثناء. وقد لاحظنا أن القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦ قد حدد كثيرا من هذا الحق للدول، وذلك بهدف الإسراع في تحقيق السوق الموحدة، وعليه تعد طريقة الأغلبية في الوقت الحاضر هي الطريقة الأساسية للتصويت في المجلس الوزاري، على الأقل فيما يتعلق بعمود الجماعة الأوروبية.

٢- يتخذ المجلس القرارات الإجرائية غير المهمة بالأغلبية البسيطة على أن أساس لكل دولة صوتا واحدا، أما في حالات أخرى فيتخذ المجلس قراراته بالأغلبية الموصوفة وعلى أساس نظام وزن أصوات الدول الأعضاء.

ونتيجة لما سبق يمكن أن نستنتج أن نظام الأغلبية هو السائد في الجزء الأعظم من اتخاذ القرارات والتشريعات التي تصدر من الاتحاد الأوروبي، الأمر الذي يميزه مرة اخرى عن المنظمات الدولية الإقليمية.

رابعا: مقررات المنظمات الدولية الإقليمية :

يقصد بمقررات المنظمات الدولية (كل تعبير من جانب المنظمات عن إرادتها يتم على النحو الذي يحدده ميثاقها أو من خلال الإجراءات التي رسمها ذلك الميثاق)[١].ويمكن تصنيف المقررات الصادرة عن المنظمات الدولية من حيث قوة إلزامها إلى طائفتين كالآتي[٢]:

الطائفة الأولى: المقررات ذات الآثار الملزمة، وهي إما أن تكون ملزمة في جميع عناصرها مثل اللوائح والقرارات، وإما أن تكون ملزمة في هدفها دون الوسيلة المتبعة لتحقيق هذا الهدف مثل التوجيهات.

1 – د.عزيز القاضي، تفسير مقررات المنظمات الدولية، المطبعة العالمية،القاهرة،١٩٧١،ص٤٧.

2 – د.محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية،المصدر السابق،ص١٣٤ ومابعدها.

الطائفة الثانية: المقررات ذات الآثار غير المباشرة، التي يمكن تركيزها في التوصيات.

والواقع أن الدول تتردد في الاعتراف بسلطة مطلقة للمنظمة في إصدار قرارات ملزمة لأنها ترى في ذلك مساسا بسيادتها، لذلك غالبا ماتضع شروطا لإصدار مقررات ملزمة تتمثل أساسا في ضرورة الموافقة بالإجماع لإصدارها، أو تقييدها بحالات معينة ليس فيها مساس بسيادتها[1].

وبالنسبة للاتحاد الأوروبي، وكما لاحظنا، فإنه يصدر اللوائح والقرارات والتوجيهات والتوصيات والآراء أيضا، لكن أهم مايميز مقررات الاتحاد الأوروبي جوهريا عن مقررات المنظمات الدولية يمكن تلخيصها في النقاط الآتية :

١- خلافا للقاعدة العامة المستقرة في شأن تجريد القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية في حد ذاتها، وبحسب الأصل العام، من كل قيمة قانونية ملزمة، إن القرارات الملزمة الصادرة عن الجماعات الأوروبية لاتتمخض فحسب فيما يتعلق منها بتلك القرارات المتعلقة بالقانون الداخلي للجماعات الأوروبية (على سبيل المثال المادة ١٤٢ من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية في شأن اعتماد النظام الداخلي للبرلمان)، إذ إن انصراف وصف الإلزام إلى القرارات الصادرة عن الجماعات إنما هو يمتد أيضا إلى جانب من القرارات التي تصدر بالأغلبية في المسائل المتعلقة مباشرة باضطلاع الجماعات بالمهام الموكولة إليها بمقتضى وثيقتها المؤسسة، وذلك شأن اللوائح والتوجيهات والقرارات الصادرة عن كل من المفوضية والمجلس[2].

٢- إن المنظمات الدولية كشخص من أشخاص القانون الدولي لاتخاطب في أعمالها، من حيث الأصل العام، الا أشخاص القانون الدولي العام الأخرى. ويترتب على ذلك عدم انصراف مقررات المنظمات الدولية إلى أشخاص القانون الخاص، أي الأفراد الطبيعيين والمعنويين. إذ هؤلاء لايتمتعون من حيث الأصل العام بالشخصية القانونية الدولية، وهذا الوضع المستقر في الفقه والقانون الدولي، تأخذ به المنظمات الدولية الإقليمية[3]، لكن خلافا لهذا الأصل العام إن الجماعة الأوروبية تخاطب الأفراد مباشرة وتنفذ عليه اللوائح وقرارات مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ومن مظاهر هذه الحقيقة، إن اتفاقية روما و (المادة ١٧٣- د) من معاهدة الاتحاد الأوروبي تجيز للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين سواسية الطعن أمام محكمة العدل الأوروبية في كل قرار يصدر عن المفوضية الأوروبية أم مجلس الوزراء بالمخالفة لأحكام هذه الاتفاقية، متى كان هؤلاء الأشخاص هم المخاطبين بتلك القرارات، سواء بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة[4].

---

1 - د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٩١. يذكر على سبيل المثال إن القرارات في داخل جامعة الدول العربية تقوم على قاعدة الإجماع، أي ضرورة موافقة جميع الدول الأعضاء عليها، وأكد ميثاقها على ان من يوافق على قرارما يلتزم به ومن لايوافق لايلتزم به (مادة ٧)، وفي مجلس التعاون الخليجي، لاتلتزم الدول بالقرارات الصادرة بالإجماع أو الأغلبية إلا بإرادتها(المادة ٥ من النظام الداخلي للمجلس الأعلى). أنظر: د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤٣٦-٤٣٧.

2 - د.حازم محمد عتلم، الدور الإنمائي للاتحاد الأوروبي داخل دول العالم الثالث،المصدر السابق،ص٣٣.

3 - د.حازم محمد عتلم ، المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،المصدر السابق،ص٧٠.وأنظر: د.فخري رشيد ود.صلاح ياسين،المصدر السابق،ص٧٤.

4 - د.حازم محمد عتلم، الدور الإنمائي للاتحاد الأوروبي داخل دول العالم الثالث،المصدر السابق،ص٣٤. وأنظر: د.صالح محمد بدرالدين،المصدر السابق،ص٤٣٩. جدير بالذكر أن محكمة العدل الأوروبية تعد رائدة في أنها فسحت=

٣- إن من خصائص اللوائح والقرارات الصادرة عن المجموعة الأوروبية،كما لاحظنا سابقا، هي علويتها على القانون الوطني عند التعارض، الأمر الذي ليس له مثيل في المنظمات الدولية.

إذن مما تقدم يمكن استنتاج أن مقررات مؤسسات الاتحاد الأوروبي تختلف عن مثيلاتها في المنظمات الدولية من حيث درجة الزامها للدول والأفراد، الأمر الذي يؤكد مرة أخرى الاختلاف الجوهري بينه وبين المنظمات الدولية.

٤-١-٤ النظام المالي للمنظمات الدولية الإقليمية ومدى تطابقها مع النظام المالي للاتحاد الأوروبي

تحتاج المنظمة الدولية، لمباشرة اختصاصاتها وتحقيق أهدافها، إلى موارد مالية ثابتة وإلا تعرض نشاطها للشلل[١]، وتختلف المنظمات الدولية في تحديد إيراداتها باختلاف مواثيقها وطبيعة أنشطتها، إلا أنه من الممكن أن تقرر بان للمنظمات الدولية موارد ثابتة أو عادية وأخرى استثنائية بالشكل الآتي[٢]:

١- مصادر الإيرادات الثابتة: حيث تكون المورد الأساسي للمنظمة، وعادة تتكون من اشتراكات الدول الأعضاء في المنظمة الدولية، لذلك تلتزم الدول الأعضاء بتقديم نصيبها بموجب ميثاق المنظمة أو الاتفاقات الخاصة، ولبعض المنظمات الدولية موارد اعتيادية أخرى كرأسمال محدد يستغل في مشاريع تدر على المنظمة الدولية ربحا، مثال ذلك البنك الدولي للإنشاء والتعمير الذي يكون له رأسمال تسهم فيه الدول الأعضاء، ويعمد البنك إلى الأسهم والسندات التي يصدرها.

٢- مصادر الإيرادات الاستثنائية: ويتلخص أهمها في التبرعات التي تقدم للمنظمة من قبل الدول الأعضاء أو غير الأعضاء فيها بموجب ميثاقها، والقروض، وواردات مايصدر عن المنظمة من كتب ومنشورات ووثائق وغيرها.

ويتم تحضير الميزانية في المنظمات الدولية من قبل الجهاز التنفيذي أو الإداري للمنظمة، ثم تعرض على الجهاز العام لإقرارها بعد مناقشتها وإدخال ما قد يراه من تعديلات عليها على وفق النظام الذي حددته الوثيقة المؤسسة للمنظمة[٣].

=المجال للأشخاص الطبيعيين والمعنويين في اللجوء اليها مباشرة، وعلى الرغم من أن محكمة حقوق الانسان الأوروبية تبدو انها فسحت هذا المجال، الا أن (المادة ٤٨) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لم تذكر الشخص الطبيعي من بين الذين لهم الحق في الحضور أمام هذه المحكمة، وأكدت في (المادة ٤٤) على انه (لايجوز لغير الدول السامية المتعاقدة واللجنة الحضور امام المحكمة)، أي أن الشخص الطبيعي لايمكن أن يعد طرفا مباشرا في النزاع المعروض على المحكمة، بمعنى أنه قد يكون المشتكي بالدعوى المعروضة أمام اللجنة، ولكن لايمكن أن يكون طرفا أمام المحكمة. وقد حددت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان في (المادة ٦١ فقرة ١) منها، أيضا، اختصاص محكمة حقوق الانسان الأمريكية بالدول واللجنة فقط دون الأفراد مباشرة . للإطلاع على المزيد من التفاصيل أنظر: د.مرشد احمد السيد ود.خالد سلمان ،المصدر السابق،ص١٠٢ ومابعدها .كذلك د.خيرالدين عبداللطيف محمد،المصدر السابق،ص١١٩ ومابعدها.

1 – د.محمد المجذوب، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٠٣.

2 – د.فخري رشيد مهنا ود.صلاح ياسين،المصدر السابق،ص١٠٢ ومابعدها.

3 – د.إبراهيم محمد العناني، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٩٨-٩٩.وأنظر: د.محمد سامي عبدالحميد ود.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣١٦.

أما فيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي بهذا الخصوص، فقد تبين لنا عند دراستنا لتمويل وميزانية الاتحاد، أن الآباء المؤسيين حرصوا منذ البداية على تحديد الموارد المالية الذاتية للجماعة لكي لا تعتمد على المساهمات أو الحصص التي تدفعها الدول الأعضاء كما هو عليه الحال في المنظمات الدولية، ومن أجل ذلك نصت (المادة ٤٩) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب على أن للمفوضية (السلطة العليا آنذاك) حق فرض الضرائب والرسوم على إنتاج الفحم والصلب لتغطية النفقات التي تمكن الجماعة من أداء مهامها، وقد حرصت أيضا معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية على تمويل ميزانية الجماعة بموارد ذاتية خاصة (المادة ٢٠١)، وأن يكون التمويل الحكومي مؤقتا، ولاحظنا أن الجماعات الثلاث منذ عام ١٩٧٤ تحصل على مواردها المالية من الرسوم الجمركية المفروضة في إطار التعريفة الجمركية الموحدة، والرسوم المفروضة على الواردات الزراعية من خارج الجماعة، ومن نسبة من ضريبة القيمة المضافة، لكن بسبب توسع الجماعة العمودي وتعدد نشاطاتها تقرر اعتبارا من عام ١٩٨٨ إضافة المصدر الآخر، ألا وهو مشاركة الدول الأعضاء بهدف سد العجز المتوقع سنويا في ميزانية الجماعة .

مما تقدم يلاحظ أن هناك فرقا كبيرا بين أسلوب التمويل في الاتحاد الأوروبي وبين المنظمات الدولية، وعلى الرغم من محاولة بعض الكتاب تصنيف أسلوب تمويل ميزانية الاتحاد الأوروبي تحت صنف جديد من تمويل ميزانية المنظمات الدولية، وذلك بإدراجها ضمن الموارد الاستثنائية للمنظمات الدولية[1]، لكن الأمر لايتعلق باستحداث نوع جديد من التمويل في المنظمات الدولية، بل يرجع هذا الاختلاف، في الحقيقة، إلى الاختلاف في الطبيعة بين الاتحاد الأوروبي وبين المنظمات الدولية، أي بسبب ان الاتحاد الأوروبي ليس بمنظمة دولية وليس بسبب كونه نوعا جديدا من المنظمات الدولية، لأن الفرق شاسع ولايمكن استيعابه بوصفه كمجرد استثناء ضمن سياق الأصل العام، ويمكن إبداء عدة ملاحظات بهذا الخصوص، كالآتي:

١- الأصل العام هو اعتماد المنظمات الدولية على مساهمة الدول الأعضاء في تمويل ميزانيتها وفي بعض الحالات على موارد أخرى غير ذلك، لكن في الاتحاد الأوروبي رأينا أن الأصل هو اعتماد الاتحاد على موارد ذاتية مستقلة عن الدول الأعضاء في تمويل ميزانيتها وعند وجود عجز في الميزانية يتم تسديده عن طريق مساهمة الدول الأعضاء. إذن في حالة المنظمات الدولية ينظر إلى مساهمة الدول الأعضاء كمصدر رئيس، لكن في حالة الاتحاد الأوروبي ينظر إلى مساهمة الدول كمصدر احتياطي.

٢- حتى الكتاب الذين صنفوا التمويل الذاتي في الاتحاد الأوروبي في إطار المنظمات الدولية، أعترفوا بأنه تجربة استثنائية وحيدة لا وجود لها في سائر المنظمات الدولية، وقد عبروا عن ذلك بوصفهم للتجربة بعبارات هي: (تجربة إستثنائية للغاية، تماثل في طبيعتها موارد خزانة الدولة)[2]، و (هذا الأسلوب من أحدث وكذلك من أطرف الموارد المالية التي قد تلجأ إليها

1 - أنظر: في هذا السبيل كل من د.محمد المجذوب، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٠٨. وكذلك د.فخري رشيد مهنا ود.صلاح ياسين،المصدر السابق،ص١٠٥.وكذلك د.محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٢٩٧. وكذلك د.محمد سامي عبدالحميد ود.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣١٢. وكذلك د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٩٧. بول روتيه،المصدر السابق،ص٢٩٤.

2 - بول روتيه،المصدر السابق،ص٢٩٤.

المنظمة الدولية)[1]، كذلك وصفوا هذه التجربة بأنها (قليلة جدا)[2]، أو هي (نظام مستحدث)[3]، و (من أحدث وأطرف الموارد التي قد تلجأ إليها المنظمة الدولية لتمويل نفقاتها)[4]. وإذا دلت هذه العبارات على شيء، فإنها تدل على أن أسلوب التمويل الذاتي في الاتحاد الأوروبي يختلف كثيرا عن الأسلوب المتبع في سائر المنظمات الدولية، ومما يؤكد هذا هو إن الكتاب أنفسهم قد درجوا التمويل الذاتي للاتحاد تحت صنف مصادر الإيرادات الاستثنائية، في حين إن الاتحاد الأوروبي يعتمد كأصل على هذا المصدر وليس كاستثناء.

إذن لايتصور رد هذا الفرق بين طريقة التمويل الذاتي في الاتحاد الأوروبي وبين طريقة المنظمات الدولية في التمويل إلى مجرد استثناء آخر على الأصل العام في نطاق المنظمات الدولية. لأنه لايتصور وجود مثل هذا المصدر إلا في كيان ذات طابع فدرالي، لأن في فكرة الضريبة ذاتها معنى الأكراه، والتي لايمكن للمنظمات الدولية أن تفرضها الا إذا تنازلت الدول الأعضاء فيها عن جزء من اختصاصتها السيادية[5] .

ومن جهة اخرى فإن الاختلاف بين الاتحاد الأوروبي والمنظمات الدولية لاينصب فقط على طريقة تمويل الموارد المالية، بل نجد الاختلاف في إقرار الميزانية السنوية أيضا، وكقاعدة عامة فإن ميزانية المنظمات الدولية تقرر، بعد تحضير مشروع الميزانية من قبل الجهاز التنفيذي أو الإداري، من قبل الجهاز العام للمنظمة التي تمثل الدول الأعضاء، لكن في الاتحاد الأوروبي ومنذ انتخاب البرلمان الأوروبي مباشرة من قبل المواطنين عام ١٩٧٩، أصبح للبرلمان الأوروبي حق رفض مشروع الميزانية بعد تحضيره من قبل المفوضية الأوروبية وموافقة المجلس الوزراي عليه، وأعطت معاهدة ماستريخت للبرلمان الأوروبي، بإعتباره مؤسسة تمثل المواطنين الأوروبيين وليس الدول الأعضاء، سلطات تعادل في التطبيق العملي سلطات البرلمانات الوطنية بخصوص إقرار ميزانية الاتحاد، حيث أقرت بانه عند القراءة الأولى لمشروع الميزانية المقدم من قبل المفوضية الأوروبية، يحق للبرلمان أن يقترح تعديلات على المشروع، أما عند القراءة الثانية فللبرلمان وحده الحق في اعتماد أو رفض مشروع الميزانية المقترحة بصورة نهائية، ولاتدخل الميزانية الجديدة عند موافقة البرلمان حيز التنفيذ إلا بعد توقيع رئيس البرلمان عليها، ويشرف بعد ذلك على عملية التنفيذ من خلال لجنة الميزانيات في البرلمان، ويراقب الإنفاق من خلال لجنة مراقبة الميزانية، ويناقش البرلمان أيضا أعمال المؤسسات المالية للاتحاد (محكمة المدققين و البنك المركزي الأوروبي)[6]، كما رأينا عند دراستنا لسلطة البرلمان الأوروبي بخصوص إقرار الميزانية .

---

1 – د.محمد المجذوب، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص١٠٨.

2 – د.فخري رشيد مهنا ود.صلاح ياسين،المصدر السابق،ص١٠٥.

3 – د.محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي،المصدر السابق،ص٢٩٧.

4 – د.محمد سامي عبدالحميد ود.محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٣١٢.

5 – نفس المصدر أعلاه،ص٣١٣.

6 – بخصوص محكمة المدققين أنظر ص١٠٦ من هذه الدراسة وبخصوص البنك المركزي الأوروبي أنظر ص ١٠٨ من هذه الدراسة.

٤-١-١-٥ خصائص الاتحاد الأوروبي التي لا تستوعبها تجربة المنظمات الدولية

بالإضافة إلى كل الفروق التي رأيناها من قبل بين الاتحاد الأوروبي والمنظمات الدولية، هناك خصائص في الاتحاد الأوروبي لانجد نظيرا لها في المنظمات الدولية، ولاتوجد مبررات لها ضمن نطاق المنظمات الدولية، ومن أهمها :

١- المواطنة الأوروبية : التي لانظير لها في أية تجربة في نطاق المنظمات الدولية، وهي من أهم ماجاءت بها معاهدة ماستريخت .

٢- عملة موحدة: للاتحاد الأوروبي عملة موحدة (اليورو) حلت محل عملات أكثرية الدول الأعضاء منذ عام ١٩٩٩، وأصبحت محل التداول الورقي أو المعدني منذ عام ٢٠٠٢، وتدار من قبل البنك المركزي الأوروبي، باعتبارها مؤسسة مستقلة عن الدول الأعضاء ولاتخضع لتعليمات البنوك المركزية الوطنية في الدول الأعضاء.

٣- إشراك الأقاليم والفئات الاجتماعية المختلفة في الدول الأعضاء في عملية صنع القرار الاتحادي عن طريق اللجان الاستشارية مثل (لجنة الأقاليم، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية).

هذا بالإضافة إلى أن الاتحاد الأوروبي يحاول وضع دستور للعملية التكاملية منذ عام ٢٠٠٤.

إذن في كل ماسبق من مقارنة الاتحاد الأوروبي بالمنظمات الدولية، نستطيع أن نقول إن الاتحاد الأوروبي يختلف عن المنظمات الدولية في أكثر الخصائص الجوهرية للمنظمات الدولية، بحيث من الصعب، بل ومن غير منطقي القبول بتكييف الاتحاد الأوروبي كمنظمة دولية إقليمية، أو أي نوع آخر من المنظمات الدولية، لذلك يجب أن نفحص الاتجاه الثاني في تكييف الاتحاد الأوروبي، الذي يحدد طبيعة الاتحاد الأوروبي كاتحاد كونفدرالي. لنرى فيما أذا كانت طبيعة هذا الاتحاد تتناسب مع طبيعة الاتحادات الكونفدرالية.

٤-١-٢ الإتجاه الثاني: الاتحاد الأوروبي اتحاد كونفدرالي

لاحظنا في السابق أن الاتحاد الأوروبي ليس بمنظمة دولية إقليمية ولايشبه المنظمات الدولية سواء من حيث الهدف أم المؤسسات أم آليات صنع القرار أم النظام المالي ...الخ ، ومن هذا المنطلق أعتبر بعض الفقهاء[١] أن الاتحاد الأوروبي يشكل اتحادا كونفدراليا، وقد أسندوا رأيهم هذا إلى حجج واعتمادا على وجود بعض التشابه بينه وبين الاتحاد الكونفدرالي من جهة، وعدم وجود بعض الخصائص الرئيسة للدولة فيه مثل السياسة الخارجية والأمنية الموحدة من جهة أخرى. نفحص هذا الرأي في هذا المطلب بالمقارنة بين أهم خصائص الاتحاد الكونفدرالي المتفق عليه في الفقه الدستوري وبين خصائص الاتحاد الأوروبي في ضوء دراستنا السابقة له، ونناقش أهم وأحدث آراء الفقهاء حول كونفدرالية الاتحاد الأوروبي، لكي نصل إلى مدى صحة هذا الإتجاه، وذلك كالآتي:

---

1 - أمثال فردريك ليستر Frederick Lister، وميشيل بورجس Michael Burgess، و فيرنر بوجدنر Vernon Bogdanor، وميشيل تسنسزلس Michael Tsiniszelis وديمترس تشريسجو Dimitris Chryssochoou ، وموري فورسث Murray Forsyth ، ود.عبدالعظيم الجنزوري ، و د.زهير شكر، وأندريه هوريو A. Haureau .

٤-١-٢-١ تعريف الاتحاد الكونفدرالي

الاتحاد الكونفدرالي صورة من صور الاتحاد بين الدول، يقوم بمقتضى معاهدة أو اتفاقية تبرم بين دولتين أو أكثر، بهدف تنظيم بعض المصالح المشتركة كالدفاع وتنسيق الشؤون الاقتصادية والجمركية والثقافية والتعليمية، وإقامة هيئة مشتركة لتتولى تنسيق هذه الأغراض بين دول الاتحاد التي يحتفظ كل منها بشخصيتها القانونية الدولية وبسيادتها الخارجية والداخلية، ويبقى لكل منها رئيسها الخاص بها(١).

وبما ان الاتحاد الأوروبي كيان تم تأسيسه عن طريق مجموعة من المعاهدات بين الدول الأعضاء من جهة، وشملت مجالات عمله المجال الاقتصادي والسياسة الخارجية والأمنية من جهة أخرى، إلى جانب احتفاظ الدول الأعضاء بشخصيتها الدولية مع بقاء رئيس كل دولة في منصبه، لذلك يمكن ملاحظة وجود تشابه بين الأثنين، لكن لايمكن الاعتماد على هذا القدر من التشابه للتسليم بالآراء التي تحدد طبيعة الاتحاد الأوروبي كاتحاد كونفدرالي بل علينا أن نتوسع في مقارنتنا للوقوف على حقيقة هذا التشابه ومدى صحة الاراء التي تقول بذلك.من هذا المنطلق نرى انه من الضروري اجراء مقارنة واسعة بينه وبين أهم الخصائص الرئيسة للاتحاد الكونفدرالي.

٤-١-٢-٢ المعاهدة الأساسية المنشئة للاتحاد الكونفدرالي

ينشأ الاتحاد الكونفدرالي بمقتضى معاهدة بين دولتين أو أكثر بقصد تحقيق أهداف واحدة أو حماية مصالح مشتركة(٢)، وعلى خلاف الدولة الفدرالية التي سرعان ما تتحول فيها المعاهدة المنشئة لها إلى دستور للمواطنين الذين يعيشون في داخل الولايات المكونة لها، فإن المعاهدة المنشئة في الاتحاد الكونفدرالي تبقى على طبيعتها كمعاهدة بين الدول الأعضاء، ولايمكن تعديلها إلا بموافقة جميع الدول الأعضاء(٣).

عند دراستنا لتطور المعاهدات الاساسية للاتحاد الأوروبي، من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب مرورا بمعاهدتي روما المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية ومعاهدة القانون الأوروبي الموحد إلى معاهدة الاتحاد الأوروبي ماستريخت وتطورها في معاهدة أمستردام ومعاهدة نيس، لاحظنا أن كلها أبرمت ونفذت من حيث الشكل بموافقة جميع الدول الأعضاء، لكن السؤال الذي يبرز هو: هل إن المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي بقيت على حالها من حيث الطبيعة؟ بمعنى هل المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي تبقى ضمن المعاهدات الدولية من حيث طبيعتها في ضوء تطورها المستمر خلال تطور عملية التكامل الأوروبي؟

في الحقيقة بالإضافة إلى الخصائص التي أوردناها بشأن خصائص المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي، التي جعلت منها أكثر من معاهدة دولية تقليدية عند مقارنتنا للاتحاد الأوروبي بالمنظمات

---

1 – د.محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية،دار النشر للجامعات،القاهرة،٢٠٠١،ص١٧٠. وأنظر: د.ثروت بدوي،النظم السياسية،ج١،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٦٤،ص٦١-٦٢. كذلك د.محمد عمر مولود،المصدر السابق،ص٣١٨. وكذلك د.عبدالحميد متولي وآخرون،القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف،الأسكندرية-مصر،دون سنة طبع،ص١٠٥.

2 – د.ثروت بدوي،المصدر السابق،ص٦٢.

3 - Frederick K. Lister,op. cit., p.p.36-37.

الدولية، يمكن القول إن تلك المعاهدات، بما أنها تنظم حكم الاتحاد بوصفها لتركيب واختصاصات مؤسسات الاتحاد وبيان كيفية ومدى ممارسة تلك الاختصاصات، تشكل ميثاقا دستوريا، لأنها تتضمن بعض العناصر المهمة للدساتير الوطنية كالآتي(1):

أولا: رأت محكمة العدل الأوروبية في أكثر من حكم لها أن المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي تشكل ميثاقا دستوريا، وذلك من خلال بيان الخصائص الدستورية الآتية لتلك المعاهدات:

١- سيادة القانون The rule of law: إن حكم القانون ربما يكون من الضمانات الأكثر أساسية للدستور، لأن كل القيم الأخرى تعتمد عليه، لكي يطبق على الجميع، وقد أشارت محكمة العدل الأوروبية، في عام ١٩٨٦، بشكل واضح إلى أن المعاهدات المنشئة للاتحاد تشكل "ميثاق دستوري"(2)، وذلك عندما أكدت على أن المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي لها قيمة قانونية عليا، وتعمل بذات نهج الدستور، كما أن الهيئات المختلفة للحكم في أي دولة يجب أن تمتثل إلى الدستور الوطني، كذلك الدول الأعضاء ومؤسسات الجماعة تلتزمان للامتثال إلى أحكام تلك المعاهدات.

وأكدت المحكمة في ذات القضية أن (المادة ١٧٧) من معاهدة روما أسست نظاما متكاملا للتدابير والإجراءات القانونية صمم ليسمح لمحكمة العدل بمراجعة مشروعية الإجراءات التي تبنتها المؤسسات، والأشخاص الطبيعيين والمعنويين ليتم حمايتهم كذلك ضد تطبيق تلك الإجراءات عند التطبيق عليهم، بمعنى إن قانون الجماعة أعطى حقوقا فعالة للمواطنين أيضا بجانب الدول ومؤسسات الجماعة للاستعانة بمحكمة العدل الأوروبية للحفاظ على حقوقهم التي تترتب على معاهدات الجماعة. هذه الآلية، في الحقيقة، لاتوجد في الاتفاقيات الدولية التقليدية، عند الفصل في المنازعات التي تثور بسبب تطبيقها أو تفسيرها، علاوة على ذلك فإن المحكمة العدل، وليست المحاكم الوطنية، القول الأخير في تفسير ونفاذ أحكام الجماعة داخل الدول الأعضاء، الأمر الذي يضمن تفسير تلك الأحكام بشكل موحد وثابت داخل كل الدول الأعضاء.

٢- النظام القانوني الجديد New legal order: أشارت المحكمة مرة أخرى للمعاهدات المنشئة للجماعة بانها تشكل (ميثاقا دستوريا)(3)، عندما ميزت المحكمة معاهدة الجماعة من الاتفاقية التي تؤسس المجال الاقتصادي الأوروبي (EEA) بين الجماعة الأوروبية وبين بعض الدول الأعضاء في منطقة التجارة الحرة (EFTA).حيث لاحظت المحكمة، أولا، ان معاهدة الجماعة أكثر طموحا بكثير من الاتفاقية الدولية التي تأسس منطقة التجارة الحرة، وفي ذات الوقت، شددت على أن الهدف النهائي للجماعة ليس فقط هدفا اقتصاديا- إجتماعيا، بل

---

1 - Jean Claude Piris ,op. cit. ,p.p. 8-15.

2 - (تستند الجماعة على حكم القانون، بما أنه لا الدول الأعضاء ولا مؤسسات الجماعة يمكن أن تتفادى اعادة نظر المسألة إذا كانت الإجراءات التي أتخذت بواسطتهم تطابق مع الميثاق الدستوري الأساسي، المعاهدة)

"Is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty."

نص الحكم الصادر عن محكمة العدل الأوروبية في ٢٣ نيسان ١٩٨٦ في قضية رقم ٨٣/٢٩٤، ١٩٨٦-٤ ،ص ١٣٦٥ أنظر Jean Claude Piris ,op. cit. ,p.8.

3- رأي محكمة العدل الأوروبية رقم ٩١/١ في ١٤ كانون الأول عام ١٩٩١، ECR ١٩٩١-١٠،ص٦١٠٢. أنظر

Jean Claude Piris ,op. cit. ,p.10.

بالأحرى هدف سياسي، وذلك بقولها: (المادة ١ من القانون الأوروبي الموحد تجعل بشكل واضح ان هدف كل معاهدات الجماعة هو أن تساهم معا في إحراز التقدم ملموس نحو الوحدة الأوروبية)[١].

وبعد ذلك أظهرت المحكمة أن معاهدة الجماعة مختلفة بشكل جذري من حيث الطبيعة عن المعاهدات الدولية الأخرى، بهذه الإشارة :

(EEA –المجال الاقتصادي الأوروبي– تؤسس على أساس معاهدة دولية التي، تخلق جوهريا مجرد الحقوق والالتزامات بين الأطراف المتعاقدة ولاتقرر نقل الحقوق السيادية إلى المؤسسات مابين الحكومات التي تنشأ بواسطتها. على النقيض من ذلك، معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوربية، على الرغم من أنها عقد على شكل إتفاقية دولية، لكنها تؤسس ميثاقا دستوريا للجماعة مستندة على حكم القانون. كما أن محكمة العدل أعتبرت بثبات، معاهدات الجماعة أسست نظاما قانونيا جديدا للمصلحة التي من أجلها قيدت الدول الأعضاء حقوقهم السيادية، في مجالات واسعة، وفي المواضيع التي لا تشمل فقط الدول الأعضاء بل أيضا مواطنيهم –أنظر بشكل خاص الحكم في قضية ٦٢/٢٦ Van Gend en Loos في عام ١٩٦٣). الخصائص الجوهرية للنظام القانوني للجماعة التي أسست هكذا، بشكل خاص، أسبقيتها على قانون الدول الأعضاء والتأثير المباشر على كل النصوص القابلة للتطبيق على مواطنيهم وعلى الدول الأعضاء أنفسهم)[٢].

٣– حماية الحقوق والحريات الأساسية : على الرغم من انه ليس هناك قائمة لحقوق الإنسان في المعاهدات الأوروبية. لكن المادة (و ٢) من معاهدة ماستريخت نصت على أن (يحترم الاتحاد الحقوق الأساسية التي ضمنها الاتفاق الأوروبي المتضمن صيانة ورعاية حقوق الأنسان وحرياته الأساسية والمبرم في روما بتأريخ ١٩٥٠/١١/٤ ، كما يحترم الحقوق الناتجة عن التقاليد الأساسية المشتركة للدول الأعضاء المعمول بها كمباديء عامة للحياة العامة المشتركة). وجدير بالذكر، ان محكمة العدل أسست هذه الميزة الدستورية حتى قبل إدراج تلك المادة في معاهدة ماستريخت، منذ عام ١٩٧٤ وأكدت عليها في حكمها الصادر عام ١٩٧٩ بقولها إن (الحقوق الأساسية تشكل جزءا مكملا للمباديء العامة للقانون، مراعاتها مضمونة، لصيانة تلك الحقوق، المحكمة ستلهم من التقاليد الدستورية المشتركة لدى الدول الأعضاء،

---

1 - "Article 1 of the Single European Act makes it clear moreover that the objective of all the Community treaties is to contribute together to making concrete progress towards European unity".

2- "The EEA is to be established on the basis of an international treaty which, essentially, merely creates rights and obligations as between the Contracting Parties and provides for no transfer of sovereign rights to the intergovernmental institutions which it sets up. In contrast, the EEC Treaty, albeit concluded in the form of an international agreement, none the less constitutes the constitutional charter of a Community based on the rule of law. As the Court of Justice has consistently held, the Community treaties established a new legal order for the benefit of which the States have limited their sovereign rights, in ever wider fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals (see, in particular, the judgment in Case 26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1). The essential characteristics of the Community legal order which has thus been established are in particular its primacy over the law of the Member States and the direct effect of a whole series of provisions which are ap.plicable to their nationals and to the Member States themselves".

لكي تقدر مدى توافق الحقوق الأساسية المعترف بها من قبل دساتير تلك الدول غير المقبولة لدى الجماعة)[1].

ثانيا: إلى جانب الأحكام الصادرة لمحكمة العدل الأوروبية التي تشير إلى الطبيعة الدستورية لمعاهدات الاتحاد الأوروبي يجب إضافة الخصائص الآتية لهذا الغرض:

١- **تزايد سلطات مؤسسات الجماعة بشكل مستمر:** فقد ازدادت سلطات البرلمان الأوروبي بشكل ملحوظ بعد انتخابه مباشرة من قبل المواطنين منذ عام ١٩٧٩، وذلك عن طريق استحداث كل من إجراء التعاون وإجراء المشاركة وإخضاع مجالات جديدة لهذا الأخير، بحيث وضع البرلمان الأوروبي على قدم المساواة مع المجلس الوزاري، وكذلك إلزام المجلس الوزاري باستشارة البرلمان بخصوص الإجراءات التي ستتخذ في مجال (التعاون القضائي والشؤون الداخلية) بعد أن كان يقتصر فقط على اطلاع البرلمان عليها، كذلك تزايد سلطات البرلمان بخصوص تعيين المفوضية الأوروبية وإقرار ميزانية الاتحاد. ومن جهة أخرى ازدادت سلطات محكمة العدل الأوروبية بامتدادها إلى القضايا المتعلقة بحماية الحقوق الأساسية، لاسيما في مجال اللجوء والهجرة وحرية تنقل الأشخاص والتأشيرات. وتمت تقوية شرعية المفوضية الأوروبية بتصديق انتخابها من قبل البرلمان الأوروبي، وكذلك توسع دورها في المبادرة التشريعية.

٢- **تكريس أحكام محمكة العدل:** التي أصدرت بمناسبة القضايا المرفوعة أمامها، وذلك بخصوص المبادئ التي طورتها المحكمة فيما يتعلق بتنفيذ قوانين الجماعة وعلاقتها بالقوانين الوطنية (الأثر المباشر والتطبيق المباشر وعلوية قوانين الجماعة).

٣- تطور القيم الدستورية من خلال احترام الاتحاد الأوروبي لـ (مبادئ الحرية، والديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وسيادة القانون)، وتقرر أيضا لمؤسسات الاتحاد سلطات معينة للسيطرة على إحترام الدول الأعضاء لهذه المبادئ[2].

إذن استنادا إلى ماسبق ذكره بشأن المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي يمكن القول: إن هذه المعاهدات لها خصائص تجعلها أكثر من مجرد معاهدات منشئة للاتحاد كونفدرالي، بل تشبه إلى حد

---

1 – " That fundamental rights form an integral part of the general principles of the law, the observance of which it ensures; that in safeguarding those rights, the Court is bound to draw inspiration from constitutional traditions common to the Member States, so that measures which are incompatible with the fundamental rights recognized by the constitutions of those States are unacceptable in the Community"
Judgment of 13 December 1979 in Case 44/79, Liselotte Hauer, ECR 1979, p. 3744-5. See also Judgment of 14 May 1974, in Case 4/73, Nold, ECR 1974, p. 491.

نقلا عن

Jean Claude Piris ,op. cit. ,p. 12.

2 – أنظر المادة(٦–١) والمادة (٧) من معاهدة الاتحاد الأوروبي. جدير بالذكر يدخل هذا في إطار نشوء مفهوم جديد في علم القانون وبالذات في مجال القانون الدستوري وهو مفهوم (القانون الدستوري الدولي International Constitution Law)، والذي هو "فرع جديد" بدأت ملامحه تظهر على ضوء التداخل الواسع والكبير مابين القانون الدولي والقانون الداخلي، وبالأخص القانون الدستوري، وبالذات في مجال مبادئ حقوق الانسان والديمقراطية ومحاربة الارهاب. حيث عقدت العديد من الورش العمل والمؤتمرات الدولية حول هذا الموضوع ومنها: مؤتمر أثينا للجمعية الدولية للقانون الدستوري المقارن المنعقد في حزيران٢٠٠٧ ، وسيعقد مؤتمر آخر دولي لنفس الموضوع في جامعة سوربون في تشرين الأول ٢٠٠٧. وقد وردت هذه الأفكار في رسالة ماجستير تعدها الطالبة خانزاد أحمد عبد بعنوان (القانون الدستوري الدولي،رسالة ماجستير في القانون العام،كلية القانون–جامعة صلاح الدين،أربيل،٢٠٠٧)، والتي هي من الدراسات الحديثة في هذا الموضوع ولم تناقش بعد حتى كتابة هذه السطور.

كبير الدساتير الوطنية، وبالنسبة لطريقة تعديلها التي تتطلب إجماع الدول الأعضاء، كما أشرنا إليها في السابق، فإنها ترجع إلى المنهج المستخدم لتحقيق الوحدة الأوروبية وليس بسبب كون الاتحاد الأوروبي اتحادا كونفدراليا أو منظمة دولية[١].وبذلك تختلف المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي جوهريا عن المعاهدات المنشئة للاتحادات الكونفدرالية.

4-١-٢-٣ أجهزة الاتحاد الكونفدرالي

تقيم الدول المشاركة في الاتحاد الكونفدرالي هيئة دائمة مشتركة تدعى الجمعية أو المؤتمر أو الكونجرس، حيث يعهد إليها باختصاصات مشتركة تباشرها بصورة منفردة أو بالاشتراك مع بقية الدول الأعضاء[٢].

في ضوء دراستنا للاتحاد الأوروبي رأينا أن للاتحاد مؤسسات رئيسة تعمل لتنفيذ معاهدات الاتحاد وهي (المجلس الأوروبي، ومجلس الوزراء، والبرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية)، لذلك سنقارن هذه المؤسسات بخصائص الهيئة المشتركة للاتحاد الكونفدرالي من حيث العدد والتشكيل وكيفية اتخاذ القرارات وتنفيذها كمايأتي:

أولا: عدد مؤسسات الاتحاد الكونفدرالي:

غالبا ما تقتصر مؤسسات الاتحاد الكونفدرالي، على جهاز واحد، وهو مجلس ممثلي حكومات الدول الأعضاء[٣]، ولاتوجد ضمن هيئات الاتحاد الكونفدرالي محكمة عليا للفصل في المنازعات التي قد تحصل بين الدول الأعضاء، بل يتم حل النزاعات عن طريق هيئة الاتحاد بطريقة سلمية وبموجب نصوص الاتحاد التي تحظر على الدول الأعضاء، عادة، اللجوء إلى القوة لحل منازعاتها، بل تلزمها باللجوء إلى الهيئة المشتركة وهي الجمعية أو المؤتمر أو الكونجرس لحل النزاع عن طريق التحكيم او الاستعانة بقضاة من الدول الأعضاء للحكم في النزاع[٤].

وفيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي، لاحظنافي السابق، أن له خمسة أجهزة رئيسة(المجلس الأوروبي، ومجلس الوزراء، والبرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية)[٥] بدلا من جهاز واحد. تمثل المجلس الأوروبي ومجلس وزراء الدول الأعضاء، بيد أن كلا من البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية تمثل الشعوب الاوروبية وتعد أجهزة مستقلة عن الدول الأعضاء، ويعد البرلمان الأوروبي الجهاز التشريعي الى جانب مجلس الوزراء، والمفوضية الجهاز

---

1 – للإطلاع على المزيد من التفاصيل أنظر: مقارنتنا بين الاتحاد الاوروبي وبين المنظمات الدولية من حيث المعاهدات المنشئة لكل منهما، الصحيفة ١٥٨ من هذه الدراسة.

2 – د.محمد عمر مولود،المصدر السابق،ص٣١٨.

3 – د.زهير شكر،المصدر السابق،ص٥٩. جدير بالذكر ان الاتحاد الكونفدرالي للولايات المتحدة بأمريكا الشمالية (١٧٨١–١٧٨٧) كان يتضمن هيئة واحدة تسمى (الكونجرس) تتكون من مندوب عن كل ولاية من الولايات الثلاث عشرة الأعضاء فيه، وتضمن الاتحاد الكونفدرالي السويسري (١٨١٥–١٨٤٨) هيئة واحدة كانت تسمى (الدييت) وتتكون من ممثلي كل مقاطعة سويسرية مشتركة في الاتحاد، وتضمن الاتحاد الكونفدرالي الجرماني(١٨١٥–١٨٦) هيئة تعاهدية واحدة تسمى (الدييت)، أيضا، التي كانت مقرها مدينة فرانكفورت. أنظر: د.بطرس غالي و د.محمود خيري ،المصدر السابق،ص٢١٧ ومابعدها.

4 – د.محمد عمر مولود،المصدر السابق،ص٣٢٢. وأنظر: Frederick K. Lister ,op. cit.,p34 .

5 – للاطلاع على التفاصيل حول مؤسسات الاتحاد الأوروبي أنظر هذه الدراسة صفحة ٨٠ ومابعدها.

التنفيذي، ومحكمة العدل الأوروبية الجهاز القضائي له. وبالنسبة لمحكمة العدل الأوروبية، لاحظنا، أنها لاتختص فقط بحل النزاعات بين الدول الأعضاء بل تختص بتفسير المعاهدات المنشئة ومراقبة شرعية الإجراءات المتخذة من قبل الدول ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، وتحكم على الأفراد والدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد أيضا، ولها القول الفصل في شأن النزاعات التي تتعلق بالمعاهدات المنشئة وعلى كل من الدول ومؤسسات الاتحاد والأفراد داخل الدول الأعضاء الالتزام باحكامها.

إذن يلاحظ مما سبق أن عدد أجهزة الاتحاد الأوروبي يختلف عما هو معمول به في حالة الاتحاد الكونفدرالي، ويرجع ذلك إلى أن أجهزة الاتحاد الأوروبي صممت لتحل محل الدول الأعضاء وليس لتحقيق نوع من التنسيق والتعاون في مجالات معينة.

ثانيا: تكوين الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي :

تتكون الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي من أعضاء يمثلون الحكومات الأعضاء في الاتحاد[١]، على أساس المساواة التامة والتوازن الدقيق بين الدول الأعضاء، حيث يمثل كل دولة عدد متساو من الممثلين. إذ تقف جميع الدول الأعضاء على قدم المساواة في هذا التمثيل بصرف النظر عن الاختلاف فيما بينها من حيث القوة أو المساحة أو عدد السكان[٢]. لذلك الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي تشبه المؤتمرات الدبلوماسية التي تتكون من أعضاء يكونون مندوبين لدولهم ويتكلمون نيابة عنها ويتخذون القرارات باسمها ويعملون على هدي تعليماتها، وعليه لايمكن اعتبار الهيئة المشتركة مؤسسة مافوق الدول الأعضاء[٣].

وعند مقارنتنا لهيئة الاتحاد الكونفدرالي بمؤسسات الاتحاد الأوروبي، يمكن ملاحظة أنه من بين الأجهزة الرئيسة للاتحاد الأوروبي، لايشبه من حيث التكوين كل من البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي، لأن البرلمان الأوروبي يتكون من ممثلي المواطنيين الأوروبيين يتم اختيارهم بانتخابات عامة مباشرة منذ عام ١٩٧٩، حيث تم تقسيم مقاعده بالنسبة إلى عدد سكان الدول الأعضاء وليس بشكل متساوٍ بينهم، أما المفوضية الأوروبية وعلى الرغم من مراعاة جنسية المفوضين عند تشكيلها، بحيث لايقل عدد المفوضين المنتمين بجنسيتهم لكل دولة عضو عن واحد، لكن يعد المفوضين مستقلين عن حكومات دولهم ولاسلطة لحكوماتهم عليهم ولايتلقون أية تعليمات منها، هذا بالإضافة إلى إنه تتم المصادقة على ترشيحهم في البرلمان الأوروبي الذي يعد مستقلا عن الدول الأعضاء، كذلك محكمة العدل الأوروبية هي أيضا تتكون من أعضاء ينتمون بجنسياتهم إلى الدول الأعضاء، لكن تعد المحكمة مستقلة عن الدول الأعضاء ولاتتلقى أية تعليمات منهم.

أما بالنسبة للمجلس الأوروبي الذي يتكون من رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، فكما تبين لنا سابقا، فإن هذا الجهاز لم يكن موجودا قبل عام ١٩٧٤ وتم تقنينه في معاهدات الجماعة عند معاهدة القانون الأوروبي الموحد ١٩٨٦، وما دفع بالدول الأعضاء إلى إنشائه كان

---

1 – د.أحمد رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري،القسم الأول،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٩٧،ص٨٣.

2 – د.عبدالغني بسيوني عبدالله،النظم السياسية، الدار الجامعية،الاسكندرية،دون سنة طبع،ص٩٩ .

3 – د.محمد عمر مولود،المصدر السابق،ص٣١٩-٣٢٠.

لمساعدة مسيرة التكامل الأوروبي وإزالة العقبات أمامها، وليس بهدف سيطرة الدول الأعضاء على عملية الوحدة الأوروبية، لأنه في ضوء منهج الوظيفية الجديدة يتم التنازل عن سيادة الدول الأعضاء بشكل متدرج وليس دفعة واحدة، وبما ان التنازل عن السيادة أمر حساس جدا بالنسبة للدول ولايمكن لممثلي الدول الأعضاء في المجلس الوزاري التصرف بشأنها، لذلك كان لابد من وجود مؤسسة تمثل قمة الدول الأعضاء لتتفاعل مع باقي مؤسسات الاتحاد الأوروبي بشكل قانوني وتملك صلاحيات واسعة في بلدانهم بشأن القضايا الحساسة ذات العلاقة بسيادة دولهم، وعليه لاحظنا أن المجلس الأوروبي لايصدر قرارات ملزمة بل يكتفي بمناقشة القضايا والمشاكل التي لايمكن حلها بين مؤسسات الاتحاد الأوروبي بسبب حساسية المواضيع وتعلقها بسيادة الدول الأعضاء، وبالتالي إيجاد الحلول المناسبة لها لتستمر مسيرة التكامل.

وفيما يتعلق بالمجلس الوزراي الذي يتم تمثيل الدول الأعضاء فيه ويشبه الهيئة الاتحادية في الاتحاد الكونفدرالي إلى حد ما من حيث التكوين، ولكنه في نفس الوقت يختلف عن الهيئة الاتحادية في أن له طبيعة مزدوجة، حيث يعد جهازا لتمثيل الدول الأعضاء، لكنه يعد جهازا تكامليا، أيضا، لأنه على وفق المعاهدات المنشئة عليه ان يعمل لمصلحة الاتحاد وتنفيذ معاهدات الاتحاد الأوروبي، وإلا فكيف يمكن للبرلمان الأوروبي أن يرفع الدعوى ضده أمام محكمة العدل الأوروبية عام ١٩٧٤ ، الذي إتهم المجلس فيها بأنه فشل في وضع سياسة النقل موضع التنفيذ على وفق معاهدة روما[١]، ومن جهة أخرى للبرلمان الأوروبي، كمؤسسة مافوق الوطنية، الوقوف أمام المجلس، كمؤسسة تمثل الدول الأعضاء، على وفق إجراء المشاركة وإجراء التصديق، في الكثير من التشريعات التي تصدر عن الاتحاد الأوروبي. حيث لايمكن للمجلس في هذين الإجرائين إصدار تشريع ما اذا لم يوافق البرلمان الأوروبي عليه. هذا إلى جانب أن المجلس يصدر الكثير من قراراته بالأغلبية وليس بالإجماع، ولا تتمتع الدول الأعضاء فيه بذات القوة من حيث التصويت في القرارات التي تأخذ بالأغلبية الموصوفة، أي يمكن القول إن المجلس تطور إلى حد كبير ليصبح مؤسسة تكاملية أكثر من أن يبقى كمؤسسة تمثل الدول الأعضاء على غرار الهيئة الاتحادية في الاتحاد الكونفدرالي.

من جهة أخرى ان تمثيل الدول الأعضاء في المؤسسات المنشئة عن طريق ممثلي الحكومات الأعضاء ليس مقتصرا على المنظمات الدولية أو الاتحاد الكونفدرالي بل يمكن إيجاد هذا الأسلوب حتى في الدولة الفدرالية، فمثلا يتكون المجلس الاتحادي في الدولة الفدرالية الألمانية، الذي يعد المجلس الثاني في السلطة التشريعية، من أعضاء حكومات الولايات المكونة، وتقوم الولايات بتعينهم أو سحبهم[٢].

في كل ما تقدم يلاحظ أنه هناك تباينا جوهريا بين مؤسسات الاتحاد الأوروبي وبين الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي من حيث التكوين وعلاقته بالدول الأعضاء .

---

1 – جدير بالذكر ان محكمة العدل حكمت جزئيا لمصلحة البرلمان ضد المجلس الوزاري . لمزيد من التفاصيل أنظر: سياسة النقل في الاتحاد الأوروبي صحيفة ١٢٤ من هذه الدراسة.

2 – أنظر: المادة ٥١ فقرة ١ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩وتعديلاته لغاية عام٢٠٠٢.

ثالثا: مقررات الهيئة المشتركة وتنفيذها في الاتحاد الكونفدرالي:

١- التصويت:

ذكرنا أن الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي تتكون من ممثلي الدول الأعضاء، ويصوت هؤلاء نيابة عن حكومات دولهم في اتخاذ القرارات التي تصدر عن الهيئة المشتركة، وبما أن مبدأ المساواة في السيادة يعمل به في الاتحاد الكونفدرالي، لذلك تبنى معظم الكونفدراليات، مبدأ الإجماع والصوت الواحد لكل دولة في اتخاذ القرارات[1]، بغض النظر عن حجم وقوة الدول الأعضاء، وذلك بهدف توفير الدعم الضروري لتطبيقها أو على الأقل منع إصدارها بسبب اعتراض الدول الأعضاء، أدراكا لحقيقة أن الهيئة المشتركة تعتمد على الدول الأعضاء من حيث تنفيذ وتحمل العبء المالي الذي يترتب على تطبيق تلك القرارات من جهة، ومن جهة أخرى إن قرارات الهيئة المشتركة يمكن أن تتعرض للإهمال من قبل الدول الأعضاء التي لم توافق عليها وأعتبرتها انها لا تتوافق مع مصالحها[2]. بمعنى أن اتخاذ القرارات بالإجماع ومبدأ الصوت الواحد لكل دولة عضو هو القاعدة العامة لصنع القرار داخل الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي.

وعند مقارنتنا هذا بالاتحاد الأوروبي، يظهر لنا أن لا وجه للمقارنة بين كل من البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية وبين الهيئة المشتركة للاتحاد الكونفدرالي، لأن نظام التصويت في كل منها هو الأغلبية وليس الإجماع، هذا بالإضافة إلى أن هذه المؤسسات لاتمثل الدول الأعضاء وتعد مستقلة عنها. أما بخصوص المجلس الأوروبي، فرأينا أنه لايصدر القرارات الملزمة بل تصدر توجيهات عامة بشأن عملية التكامل بعد مفاوضات طويلة بين رؤساء الدول والحكومات ، لذلك لاتجري عملية التصويت فيه أصلا. يبقى فقط المجلس الوزاري لإجراء المقارنة بينه وبين الهيئة المشتركة للاتحاد الكونفدرالي، وهنا لابد من التمييز بين كيفية التصويت في المجلس عند عمود الجماعة الأوروبية (العمود الأول للاتحاد الأوروبي) وبين عمود السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وعمود التعاون في مجال القضاء والشؤون الداخلية (العمود الثاني والثالث للاتحاد الأوروبي).

ففي العمود الأول للاتحاد الأوروبي يعد نظام الأغلبية الموصوفة لإصدار القرارات هو الأصل والإجماع هو الاستثناء بشكل واضح، على الأقل منذ عام ١٩٨٦، حيث قيد القانون الأوروبي الموحد مجالات استخدام الفيتو من قبل الدول الأعضاء في هذا العمود كثيرا، هذا بالإضافة إلى تزايد دور البرلمان الأوروبي مقابل سلطات المجلس الوزاري التشريعية خلال إجراء المشاركة وإجراء المصادقة.

---

1 – ما عدا كونفدرالية الاتحاد الجرماني (١٨١٥-١٨٦٦) التي كانت قد أخذت بنظام وزن الأصوات في عملية صنع القرار، والتي كانت الهيئة المشتركة فيها تتكون من (١٧) عضوا ، (١١) منهم يمثلون الدول الكبرى و (٦) يمثلون باقي الدول . أنظر: د. ثروت بدوي ،المصدر السابق،ص٦٦. وكذلك ان القرارات في الكونفدرالية الأمريكية كانت تتخذ بالأغلبية المشروطة (٩ أصوات من مجموع ١٣ صوتا) في الكونجرس الاتحادي . أنظر: د.بطرس غالي و د.محمود خيري ،المصدر السابق،ص٢١٨. لكن يجب القول بان الكونجرس الأمريكي في العهد الكونفدرالي كان ضعيفا جدا مقابل الولايات المكونة، ولم يكن له إلا القليل من السلطات بمواجهة الولايات المكونة، حيث لم يكن له حق فرض الضرائب ولا أن يتدخل في شؤون التجارة الداخلية لتلك الولايات، ولا في تفاصيل التجارة الخارجية. بل كانت حكومات الولايات وحدها تقرر التعريفة الجمركية بين بعضها، وتصدر عملتها الورقية الخاصة بها، دون رقيب من الكونجرس، هذا بالإضافة إلى ان القانون الأساسي للاتحاد الكونفدرالي لم ينص على تشكيل السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية للاتحاد، والقضاء كان متروكا برمته لمحاكم الولايات، إلا ما أتصل منه بالمشاكل التي كانت تثور بين الولايات أعضاء في الاتحاد. للإطلاع على المزيد أنظر: هاملتن ومادسن وجاي، الدولة الاتحادية :أسسها ودستورها، ترجمة جمال محمد أحمد،منشورات دار مكتبة الحياة،بيروت،١٩٥٩، مقدمة الكتاب بقلم المترجم ص٢٣ومابعدها.

2 – Frederick K. Lister ,op. cit.,p.p.42-43.

أما في العمودين الثاني والثالث فرأينا أن المجلس يتخذ قراراته كقاعدة عامة بالإجماع . بيد أنه يمكن القول إن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي أصبحت تقف على أرضية ثابتة حدها الأدنى هو المحافظة على منجزات العملية التكاملية التي تحققت إلى حد الآن، وحمايتها من الأخطار التي قد تهددها، والعمل على توفير البيئة الدولية الملائمة لتقدمها وازدهارها واستقلالها. وفي مجال التعاون القضائي والشؤون الداخلية، لاحظنا، أن الاتحاد الأوروبي بدأ منذ معاهدة أمستردام بإخضاع بعض جوانب هذا العمود مثل (الهجرة، واللجوء، وتوحيد إجراءات التقاضي، ومكافحة الجريمة) إلى منهج التكامل على غرار العمود الأول. وعليه يمكن القول انه على الرغم من عملية صنع القرار في هذين العمودين تخضع لقاعدة الإجماع من حيث المبدأ، الا أن ما وصلت اليه عملية التكامل في العمود الأول من التطور أصبح يقيد خيارات الدول في العمود الثاني وهناك تحرك نحو إخضاع العمود الثالث لمنهج التكامل.

في كل ماتقدم ذكره عن عملية التصويت في الاتحاد الأوروبي ومقارنتها بالاتحاد الكونفدرالي، يمكن القول: إن من مجموع خمس مؤسسات للاتحاد الأوروبي، يتخذ فقط المجلس الوزاري وذلك في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وجزء من مجال العدالة والشؤون الداخلية قراراته بطريقة تشبه طريقة الهيئة المشتركة للاتحاد الكونفدرالي، مع الأخذ بنظر الاعتبار التقيدات التي تفرض ذاتها على مجال السياسية الخارجية والأمنية المشتركة بسبب علاقات الاتحاد الأوروبي الاقتصادية مع الخارج، والتطور الذي حصل في مجال التعاون القضائي والشؤون الداخلية، لذلك لايمكن القول بأن عملية التصويت في الاتحاد الأوروبي إجمالا تشبه عملية التصويت في الهيئة المشتركة للاتحاد الكونفدرالي.

٢- طبيعة مقررات الهيئة المشتركة وتنفيذها في الاتحاد الكونفدرالي:

بما أن الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي تحتفظ، بسيادتها لذلك استقر الفقه على عدم قدرة الهيئة الاتحادية في سن قوانين تكون لها القوة الإلزامية المقررة لتشريعات الدولة في نطاق إقليمها مباشرة، وإنما يكون ذلك بتوجيه قرارات الهيئة إلى الدول الأعضاء ثم تقوم هذه الأخيرة بإصدارها في صورة تشريعات صادرة عنها، وهكذا فإنها تكتسب صيغة التشريع الداخلي وليس الاتحادي، وبعبارة أخرى إن تشريعات الاتحاد الكونفدرالي لا تكتسب الصفة الشرعية إلا بعد توسط الدولة العضو(١)، وعليه ليست للهيئة المشتركة في الدولة الكونفدرالية سلطة مباشرة على رعايا الدول الأعضاء(٢). ويستدل من هذا أن الهيئة المشتركة تقوم بمهمة إستشارية، وذلك من خلال تحديد السياسة المشتركة للدول الأعضاء وإصدار التوصيات بشأنها، التي لابد من موافقة الدول الأعضاء عليها قبل تنفيذها(٣)، وعليه فإن تنفيذ قرارات الهيئة المشتركة في الدولة الكونفدرالية يتم دائما بوساطة الدول الأعضاء، بدلا من إيداع هذه المهمة إلى مؤسسات مافوق الوطنية(٤).

---

1 – د. محمد عمر مولود،المصدر السابق،ص٣٢١. وأنظر: هشام آل شاوي،مقدمة في علم السياسة،دار الكتب للطباعة والنشر،موصل–العراق،دون سنة طبع،ص١٤٨. كذلك د.محمد عبدالحميد أبو زيد،توازن السلطات ورقابتها،النسر الذهبي،القاهرة،٢٠٠٣،ص٢٤٠-٢٤١.

2 – د.عمر أحمد قدور،شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن،ط١،مكتبة مدبولي،القاهرة،١٩٩٧ص٦٦.وأنظر: د.أبدوريا،المدخل إلى العلوم السياسية ،ترجمة نوري محمد حسين،ط١،مطبعة عصام،بغداد،١٩٨٨،ص٢٦٦.

3 – د.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص٩٩.

4 – Frederick K. Lister ,op. cit.,p.43.

عند مقارنة الاتحاد الأوروبي بهذه الخاصية لمقررات الهيئة المشتركة للاتحاد الكونفدرالي، نرى أن جانبا من مقررات مؤسسات الاتحاد الأوروبي(اللوائح والقرارات) في العمود الأول (الجماعة الأوروبية) لها صفة العلوية والأثر المباشر والتطبيق المباشر داخل الدول الأعضاء ودون الحاجة إلى وساطة الدول الأعضاء عن طريق إصدار تشريعات خاصة بها، بل تطبق على الدول والأشخاص الطبيعية والمعنوية بداخلها، وتراقب المفوضية الأوروبية هذا التطبيق وتضمن محكمة العدل الأوروبية عدم خرقها لا من قبل الدول ولا من قبل الأفراد، إذن يمكن القول إن لمقررات الاتحاد الأوروبي صفة الإلزام وتخاطب رعايا الدول الأعضاء مباشرة. لكن عند العمود الثاني والثالث فإن لقرارات الاتحاد الأوروبي صفة الإلزام فقط عند موافقة كافة الدول الأعضاء عليها ولاتلزم الدول التي لاتوافق على قرارات المجلس أو لاتصوت عليها.

وفي كافة الأحوال على الرغم من أن للاتحاد الأوروبي سلطة تنفيذية تتجسد في المفوضية الأوروبية بشكل رئيسي، إلا ان تنفيذ مقررات الاتحاد الأوروبي يقع على عاتق مؤسسات الدول الأعضاء، ولكن هذا لايعني انه ليست للاتحاد الأوروبي سلطة تنفيذية، لأن هذا التطبيق من قبل مؤسسات الدول الأعضاء هو بإعتبار الدول الأعضاء الوكلاء عن المفوضية الأوروبية، وهذا ليس بأمر غريب حتى في داخل بعض الدول الفدرالية، فمثلا تقوم الولايات في كل من ألمانيا الاتحادية و سويسرا بتطبيق القوانين الاتحادية نيابة عن السلطة التنفيذية الاتحادية، الذي يندرج تحت أسلوب الإدارة غير المباشرة في الدولة الفدرالية[1]، وللمفوضية الأوروبية كذلك حق رفع الدعوى ضد الدول أو الأشخاص أمام محكمة العدل الأوروبية إذا خالفت أحداها قوانين وقرارات الاتحاد الأوروبي.

ومما تقدم يمكن القول إن طبيعة المقررات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي تختلف عن مثيلاتها في الاتحاد الكونفدرالي من حيث قوة إلزامها وتطبيقها مباشرة على المواطنين في الدول الأعضاء، لاسيما في مجال نشاط الجماعة الأوروبية، وان تنفيذها من قبل الدول الأعضاء لايعني أنه ليست للاتحاد الأوروبي سلطة تنفيذية خاصة به لتنفيذ تشريعاته وإصدار القرارات الضرورية في ضوء هذه التشريعات.

٤-١-٢-٤ النظام المالي في الاتحاد الكونفدرالي

بما ان الاتحاد الكونفدرالي لايمارس اختصاصته بطريقة مباشرة، بل يمارسه عن طريق حكومات الدول الأعضاء، لذلك لايستطيع أن يفرض الضرائب والرسوم على رعايا الدول الداخلة فيه، ولكن يلتزم كل دولة بتقديم حصة معينة تساهم بها في النفقات العامة للاتحاد، وعلى هذه الدول أن تستخدم وسائلها المالية الخاصة في تمويل هذه الحصص[2]، لذلك يمكن القول إن الاتحاد الكونفدرالي ليس له

1 – للإطلاع على المزيد حول أسلوب الإدارة غير المباشرة في الدول الفدرالية أنظر: رونالد ل.واتس،المصدر السابق،ص٩٥-٩٦.وكذلك د.محمد هماوەندى،الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية،ط٢،أربيل-كوردستان،٢٠٠١،ص١٩٤-١٩٥.

2 – د.ثروت بدوي،المصدر السابق،ص٦٣.

إيراد خاص ومستقل عن الدول الأعضاء، بل إن موارده المالية تنحصر فيما يتلقاه من أنصبة الدول الأعضاء[1].

أما بالنسبة للاتحاد الأوروبي فرأينا أن موضوع المصادر المالية حدد منذ البداية في معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، وذلك أن يكون للجماعة مصادر مالية مستقلة عن الدول الأعضاء، وتم التأكيد على ذلك في معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية وتم تنفيذها بعد ذلك بعد تحقيق الاتحاد الجمركي للجماعة، وعلى الرغم من اعتماد الجماعة على مساهمة الدول الأعضاء لسد النقص المتوقع سنويا في ميزانية الجماعة منذ عام ١٩٨٨، لكن هذا لايعني أن الجماعة تعتمد، من حيث الأصل، على مساهمة الدول الأعضاء كما هو عليه الحال في الاتحادات الكونفدرالية، بل يرجع ذلك إلى أن التوسع في جمع الإيرادات لم يكن موازياً او مساويا للتوسع الأفقي والعمودي الكبير الذي شهده الاتحاد الأوروبي منذ ثمانينيات القرن الماضي، لذلك يبقى جمع الإيرادات المالية في الاتحاد الأوروبي من حيث الجوهر مختلفا عن مثيله في الاتحاد الكونفدرالي، هذا بالإضافة إلى تزايد سلطات البرلمان بشأن إقرار الميزانية وتعديلها، الأمر الذي يجعل من ميزانية الاتحاد الأوروبي من حيث الإقرار تشبه ميزانية الدولة الوطنية.

وبالنسبة لأوجه الإنفاق نرى أن الفحص الدقيق لتوزيع بنود نفقات ميزانية الاتحاد الأوروبي يشير إلى أن النفقات الإدارية والتشغيل لمؤسسات الاتحاد الأوروبي لاتتجاوز ٥٪ ، بينما تغطي نفقات تنفيذ الأنشطة والبرامج والسياسات حوالي ٩٥٪[2]، وهو مايعني أن الاتحاد الأوروبي ليس مجرد منبر للخطابة وعرض المواقف أو لتنسيق السياسات، وإنما هو أداة أو آلية للتدخل في هذه السياسات والتأثير فيها، وأن الجانب الأعظم من الموارد المالية الموضوعة تحت تصرفه ينفق على أنشطة حقيقية تستهدف إصلاح أوجه الخلل والتغلب على العقبات التي تعترض عملية التكامل والاندماج وتمهيد الطريق نحو إنجاز الوحدة[3] .

إذن من كل ماسبق نستطيع القول إن للاتحاد الأوروبي مصادر ذاتية لتمويل ميزانيتها مع مصادر حكومية تشبه الاتحاد الكونفدرالي، ولكن بإضافة أوجه الإنفاق وإقرار الميزانية فيه، يمكن القول إن مالية الاتحاد الأوروبي إجمالا قد تجاوزت مالية الاتحاد الكونفدرالي.

---

1 – د.عمر أحمد قدور،المصدر السابق،ص٦٦. فعلى سبيل المثال الكونفدرالية الأمريكية كانت تحتاج إلى الأموال في أثناء الحرب الأستقلال، وكانت طلبات الكونجرس المستمرة من الحكومات الأعضاء للأموال تهمل على نحو واسع . وكانت الجمهورية الهولندية الكونفدرالية تعتمد بشكل كبير من حيث المصادر المالية على أقليم هولندا الغني، والكونفدرالية السويسرية لم تكن لديها عمليا جيش مركزي وحكومة مركزية لذلك لم تكن تحتاج إلى جمع المبالغ الكبيرة، لكن إعتمدت هي أيضا نظام مساهمة الدول لتأمين إحتياجاتها المالية، والكونفدرالية الجرمانية تبنت ذات الطريقة للحصول على الموارد المالية اللازمة لإدارتها. ويجدر بالذكر أنه ماعدا الكونفدرالية الأمريكية، فإن النفقات المشتركة في الاتحادات الكونفدرالية الأمنية كانت قليلة لأن كل عضو من أعضاء الكونفدرالية كان يتحمل تكاليف قواتها المسلحة الخاصة به.أنظر:

Frederick K. Lister ,op. cit.,p.44.

2 – أنظر الملحق رقم (١٠) .

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٩٨ ومابعدها .

٤-١-٢-٥ السيادة الخارجية والداخلية للدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي[1]

يحتفظ كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي بشخصيتها الدولية وبسيادتها الخارجية، بحيث يكون لها الاستقلال عن غيرها من الدول في تصرفاتها الدولية، فتعقد المعاهدات التي تلتزم بها وحدها، وإن كان كل ذلك مشروطا بألا يتعارض مع ماتبرمه من معاهدات مع المسائل المشتركة المنصوص عليها في اتفاق التعاهد. ويستقل كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي بسيادتها الداخلية بحيث يكون لها نظامها السياسي الذي يختلف كليا عن النظام السياسي لغيرها، ولكل منها جنسيتها المستقلة بحيث يعد رعاياها أجانب في نظر الدول الأعضاء الأخرى[2].

لغرض هذه الدراسة ولمقارنة الاتحاد الأوروبي بالاتحاد الكونفدرالي من حيث تأثر السيادة الخارجية والداخلية للدول الأعضاء بالعملية التكاملية، سنتطرق إلى الموضوع من زاويتين وكالآتي:

أولا: أثر الاتحاد الأوروبي في السيادة الخارجية للدول الأعضاء :

المظهر الخارجي لسيادة الدولة يعني استقلال الدولة في إدارة علاقاتها الخارجية دون الخضوع لأي سلطة أخرى، بمعنى حق الدولة في عقد المعاهدات وشن الحروب وفي الإنضمام للمعاهدات والأحلاف والتكتلات والاتفاقيات وغير ذلك[3] .

ومن أجل الوقوف على حقيقة تأثر السيادة الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالمعاهدات المنشئة للاتحاد، يجب أن نميز بين ثلاثة مستويات من مستويات العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي، وهي[4]:

المستوى الأول : يتعلق بالمجالات التي يمارس الاتحاد الأوروبي بشأنها (سياسة خارجية موحدة) ويديرها منفردا نيابة عن جميع الدول الأعضاء ولحسابهم، ومن خلال مؤسسات مشتركة تحل محل الدول وتمثلها على الصعيد الخارجي. وتشمل تلك المجالات في الوقت الراهن كافة الأمور ذات الصلة بالتجارة الدولية والصيد البحري، ففي منظمة التجارة العالمية والمنظمات الخاصة بتنظيم أوضاع الصيد البحري، لم يعد بإمكان الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن يكون لها سياسات مستقلة في مجالات التجارة الخارجية والصيد البحري، لذلك وعلى الرغم من أن هذه الدول ماتزال تعد، من الناحية القانونية، دولا أعضاء في تلك المنظمات، الا أن الاتحاد الأوروبي حل محلها، من الناحية الفعلية، وأصبحت المفوضية الأوروبية هي المسؤولة بالكامل عن إدارة العلاقة مع تلك المنظمات نيابة عن الدول الأعضاء في تلك المجالات.

---

1 – جدير بالذكر أنه في ضوء تمتع الدولة بمباشرة كافة السلطات والاختصاصات المتصلة بوجودها كدولة سواء داخل إقليمها أم خارجه في اتصالها بالمجتمع الدولي، ميز الفقه الدولي بين جانبين أو مظهرين للسيادة : ١- المظهر الداخلي للسيادة ٢- المظهر الخارجي للسيادة. للإطلاع على المزيد حول فكرة السيادة ومظاهرها وخصائصها والأساس القانوني لها أنظر: د.مهدي جابر مهدي،المصدر السابق،ص٢٣ ومابعدها .

2 – د.محمود عاطف البنا،المصدر السابق،ص١٧٠.وأنظر: د.هشام آل شاوي،المصدر السابق،ص١٤٨.وكذلك د.محمد عمر مولود،المصدر السابق،ص٣٢٠.وكذلك د.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص١٠٠.

3 – د.مهدي جابر مهدي،المصدر السابق،ص٣٣.

4 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤٠٠.

المستوى الثاني: يتعلق بالمجالات التي يمارس الاتحاد الأوروبي بشأنها سياسة خارجية مشتركة يديرها بالتعاون مع الدول الأعضاء وبالتنسيق بينها. ولا تتخلى الدول عن صلاحياتها بالكامل في هذه المجالات، لتعهد بها إلى الاتحاد كي يديرها منفردا باسمها ولحسابها، بل إما أن تتقاسم معه هذه الصلاحيات أو تحتفظ بها لنفسها مع الالتزام بضوابط وقيود تحددها المؤسسات التكاملية. وتشمل هذه المجالات أمورا كثيرة يتسع نطاقها باستمرار حتى أصبحت تغطي في الوقت الراهن معظم مجالات السياسة الخارجية والأمن .

المستوى الثالث : يتعلق بالمجالات التي يترك أمر إدارتها بالكامل للدول الأعضاء دون تدخل من جانب الاتحاد الأوروبي. ومن البدهي أن يضيق نطاق هذه المجالات ويتآكل على نحو مطرد مع اتساع نطاق المجالات التي يشملها المستويان الأول والثاني.

مما تقدم يلاحظ أن الاتحاد الأوروبي قد حل محل الدول الأعضاء في المستوى الأول، أي في مجال التجارة الدولية والصيد البحري، وقد تنازلت الدول الأعضاء له عن سيادتها بهذا الخصوص، لكن في المستوى الثاني (السياسة الخارجية والأمنية المشتركة) فيبدو أن الدول الأعضاء تلعب دورا بارزا في إدارتها. لكن لايمكن التقليل من أهمية المستوى الأول في إدارة السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي من جهة، ومدى تأثيرها على السياسة الخارجية للدول الأعضاء من حيث تقييدها وتوجيهها من جهة أخرى.

في الحقيقة تلعب التجارة الخارجية، منذ بداية عملية الوحدة الأوروبية، موقعا ذا أهمية على خريطة السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، ويستمد هذا الموقع أهميته من الدور المحوري الذي تلعبه التجارة في إطار منطق العلاقة الجدلية القائمة بين الداخل والخارج، وعلى العملية التكاملية ذاتها. فتحرير التجارة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يؤدي إلى تعظيم القدرات والطاقات الانتاجية لهذه الدول، وبالتالي إلى إزدهار اقتصاداتها الداخلية. وازدهار اقتصادات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يؤدي بدوره إلى زيادة نصيب الجماعة الأوروبية ككل من التجارة الدولية، وبالتالي إلى زيادة القدرة التفاوضية للجماعة على مسرح السياسة التجارية العالمية. وزيادة القدرة التفاوضية للجماعة تمكنها من الحصول على مزايا إضافية وفتح أسواق جديدة تساعد بدورها على تنشيط الطلب على منتجاتها وبالتالي على التوسع في الإنتاج، مما يمهد لبدء دورة تفاعلية جديدة لتنشيط ودعم العملية التكاملية. ويبدو واضحا أن نجاح عملية التكامل والإندماج الأوروبي ساعد على ظهور علاقة ارتباط متنامية بين قوة الدول الأعضاء وقوة الجماعة على الساحة الدولية، وتؤكد الأرقام على أن نجاح العملية التكاملية قد أفاد الدول الأعضاء اقتصاديا ومكن الاتحاد الأوروبي في الوقت ذاته من أن تصبح القوة الاقتصادية من الدرجة الأولى في العالم [1]، الأمر الذي يؤدي إلى الاعتقاد أن التجارة الخارجية

---

1 – مما يؤكد على ذلك، يتضح لنا من المؤشرات الآتية : المؤشر الأول ، يتعلق بنسبة مساهمة الجماعة الأوروبية في الدخل الإجمالي العالمي، فعلى رغم من أن عملية التكامل الأوروبي ضمت دولا أقل نموا مثل اليونان وأسبانيا والبرتغال وغيرها، إلا أنها سرعان ما نجحت بتنشيط اقتصادات الجماعة ككل، وأصبحت الجماعة منذ منتصف التسعينيات المساهم الأول في الدخل الأجمالي العالمي. ففي عام ١٩٩٥ بلغت نسبة إسهام دول الاتحاد الأوروبي حوالي ٢٨,٣٪ من دخل العالم الأجمالي، مقابل ٢٥,٢٪ للولايات المتحدة الأمريكية، و ١٧,٦٪ لليابان. والمؤشر الثاني، يتعلق بنسبة ما تساهم به الجماعة الأوروبية في التجارة العالمية، فقد بدءت الجماعة تحتل، منذ منتصف التسعينيات، موقع القوة التجارية الأولى في العالم ، فقد أظهرت أرقام التجارة العالمية عن عام ١٩٩٥ ان صادرات الاتحاد الأوروبي بلغت ٣٦,٧٪=

أصبحت تشكل، أكثر من أي مجال آخر، المجال الحيوي لسياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية. وإن خريطة العلاقات التجارية للاتحاد مع دول ومناطق العالم المختلفة تعكس، بدرجة أو بأخرى، على خريطة السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، وتحدد موقع ومكانة الدول والمناطق المعنية على سلم أولويات هذه السياسة، بل إن الآفاق المحتملة لتطور العلاقات التجارية للاتحاد الأوروبي مع دول العالم تبدو وكأنها هي التي توجه حركة السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي وليس العكس[1] .

ومن جهة أخرى يمكن القول إن جانبا كبيرا من السياسة الخارجية للدول الأعضاء تأثر بشدة بالسلطة التعاقدية للجماعة الأوروبية. لأن واقع كون الجماعة هي الوحيدة المختصة بالتعهدات الدولية في مسائل التجارة الخارجية مثلا، وللجماعة سلطة إلزام الدول الأعضاء في نطاق اختصاصاتها بموجب المعاهدات المنشئة لها، وبما ان السياسة التجارية الخارجية تلعب دورا بارزا في السياسة الخارجية لأية دولة، وهذه السياسة التجارية تحدد وتعرف بالاتفاقيات التي تبرمها الجماعة ولايمكن للدول الأعضاء اعتماد تدابير مستقلة أو تعاقدية بخلاف مضمون المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي، لذلك يمكن القول إن تحديد السياسة الخارجية للدول الأعضاء يوجه بالاتفاقات التي يمكن للجماعة الأوروبية أن تبرمها على الصعيد الدولي، أي تفقد الدول الأعضاء حرية التصرف بالمنفذ الاقتصادي لسياستها الخارجية، وبالتالي تحدد استقلاليتها في رسم سياستها الخارجية، إضافة إلى ذلك فإن اتفاقيات المشاركة أوالتعاون التي يمكن للجماعة إبرامها بموجب المعاهدات المنشئة ليست مقتصرة فقط على التعهدات الاقتصادية، بل انها تبرز الموقف السياسي العام للمجموعة تجاه المتعاقدين الآخرين. وإن الأهمية التي تمليها السياسة الاقتصادية في العلاقات الدولية زادت من وزن الصلاحية الخارجية للمجموعة الأوروبية بشكل عام بمواجهة الدول الأعضاء[2].

ويجدر بالذكر أن تقييد السياسة الخارجية للدول الأعضاء لايأتي فقط نتيجة لإدارة الاتحاد الأوروبي لسياسة التجارة الخارجية فقط، بل إن التعاون في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (المستوى الثاني) أيضا تقيد الدول الأعضاء بشكل أو بآخر.

في الحقيقة إن مناهج التعاون الواردة في معاهدة ماستريخت تحمل نتائج واقعية لتحديد السياسة الخارجية للدول الأعضاء. كما ان أولى هذه المناهج تتركز على اعتماد الدول الأعضاء لمواقف مشتركة بعد تبادل المعلومات والتوافق في المجلس الأوروبي. تتابع الدول تحديد سياستها الخارجية الوطنية ولكنها يجب أن تكون متفقة مع الموقف المشترك حول هذه أو تلك من مواضيع الاحداث الدولية . وأن المواقف المشتركة تعتمد دوما بالتوافق، وعلى الدول ألا تعرقل التوافق عندما تتوفر أكثرية نوعية . وبما أن المجلس الأوروبي أصبح محفلا للمبادرة والحث على تجميع النظام، بينما يتخذ مجلس وزراء

=من إجمالي الصادرات العالمية، في مقابل ١٥٪ للولايات المتحدة الأمريكية، و ٥,٩٪ لليابان .أنظر: د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤١٣-٤١٤.

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٤١٥ .

2 – يجدر بالذكر أن تلك الصلاحية الخارجية للجماعة الأوروبية لاتظهر في الاتفاقيات المبرمة لوحدها . فإنها يمكن كذلك أن تتخذ شكل مساهمة الجماعة في منظمات دولية . كما أن الجماعة حصلت على مركز مراقب دائم دون حق التصويت في معظم المؤسسات التابعة للأمم المتحدة وفي العديد من المنظمات الإقليمية . وانها تتمتع بعضوية كاملة في منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة FAO، ومن ناحية أخرى فإنه مهما كانت المنظمات الدولية أو المؤتمرات الدولية أو المفاوضات متعددة الأطراف .فإن الدول الأعضاء والمجموعة يمكن أن ترسل وفدا أو يمكنها أن تقرر إرسال وفد موحد يمثل الجميع . أنظر: هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف،بيت الحكمة،بغداد،دون سنة طبع،ص٨٤-٨٥.

الخارجية لوحده قرارات تنفيذ السياسة الخارجية . إذن هذا يعني أن هناك شخصيات منتخبة من الشعوب الأوروبية تتحمل مسؤولية تحديد توجيهات السياسة الخارجية المشتركة . وفيما يتعلق بإدارة السياسة الخارجية، فإن وحدة التخطيط والإنذار المبكر قد وضعت، وإن الأمين العام للمجلس يصبح الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة[1]. إذن بتطور السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، عدلت السياسة الخارجية للدولة العضو في الاستقلال وسلطة القرار، لأن الدفاع عن المصالح الوطنية أصبح يطرح عبر الاتحاد الأوروبي، وفي الواقع يلاحظ تحول في مناهج عمل الدول الأوروبية في ميدان السياسة الخارجية. إن السياسة الخارجية الوطنية توجه في الواقع عبر التسويات وتنازلات وزراء الخارجية خلال المشاورات الأوروبية، وإن المواقف المعتمدة من الدول تميل إلى التراصف مع بعضها بهدف تقوية مكانة أوروبا على الصعيد الدولي، ويشار إلى أن الدول الأعضاء بموجب معاهدة ماستريخت تتنازل عن جزء من حريتها في تحديد سياستها الخارجية، في الوقت الذي تأخذ فيه بالاعتبار مجموع مصالح باقي الدول الأعضاء والجماعة ذاتها وفي الوقت الذي يخطط الاتحاد الأوروبي للسياسة الخارجية المشتركة[2].

إستنادا على ما سبق يمكن القول، إن القدر المتنازل عن السيادة الخارجية من قبل الدول الأعضاء لصالح العملية التكاملية أكثر من الذي يحصل في حالة الاتحاد الكونفدرالي .

ثانيا: أثر الاتحاد الأوروبي على السيادة الداخلية للدول الأعضاء :

المظهر الداخلي للسيادة يعني حرية الدولة في التصرف في شؤونها الداخلية[3]. حيث أوردنا عند مقارنتنا للاتحاد الأوروبي بالمنظمات الدولية مدى تقييد الدول في التصرف في شؤونها الداخلية في المجالات التي يختص الاتحاد الأوروبي بإدارتها، ولاحاجة لنا لتكرار ما سبق ذكره، لذلك يمكن القول إن تقييد الاتحاد الأوروبي للسيادة الداخلية للدول الأعضاء أكثر بكثير من حالة الاتحاد الكونفدرالي، ويتضح ذلك من الحقائق التي أوردناها في السابق ونعددها بشكل موجز في النقاط التالية :

١- الإدماج المباشر للقواعد الاتحادية في الأنظمة الداخلية دون حاجة إلى اتخاذ الإجراءات التي تتخذ في داخل الدول الأعضاء لنقل التصرفات الدولية إلى المجال الوطني الداخلي .
٢- أولوية قواعد الاتحاد الأوروبي على القواعد الوطنية .
٣- الاختصاصات الواسعة لمحكمة العدل الأوروبية بمواجهة الدول الأعضاء.
٤- الخضوع المباشر من جانب رعايا الدول الأعضاء لمؤسسات الاتحاد .
٥- تزايد سلطات البرلمان الأوروبي في تشريعات الاتحاد الأوروبي بمواجهة مجلس الوزراء في العملية التشريعية.

---

1 – هيلين تورار،المصدر السابق،ص٨٧-٨٨.

2 – نفس المصدر أعلاه،ص٨٨-٨٩. يجدر بالذكر ان هذا التقييد للسياسة الخارجية للدول الأعضاء يلاحظ في (المادة ي-١ فقرة ٤) من معاهدة ماستريخت عندما تنص على (تساعد الدول الأعضاء وبدون تحفظ سياسة الاتحاد الخارجية وأمن الاتحاد بروح الأمانة والتضامن المتبادل . تمتنع عن كل عمل مناف لمنافع الاتحاد أو يمس فاعليتها بالضرر، لكونها قوة متماسكة في العلاقات الدولية، ويسهر المجلس على إحترام هذه المبادئ).

3 – د.مهدي جابر مهدي،المصدر السابق،ص٣٣.

٦- المواطنة الأوروبية: حيث ان المواطنة الأوروبية التي كرست في معاهدة ماستريخت، وعلى الرغم من أنها لايمكن الحصول عليها بصورة مستقلة عن جنسية دولة عضو، الا أنها تخلق للمواطنين الأوروبيين في الدول الأعضاء مركزا غير مسبوق . وأدى الاعتراف بالمواطنة الأوروبية من قبل المعاهدات المنشئة إلى إجراء مراجعات دستورية من قبل بعض الدول الأعضاء للاعتراف بهذه المواطنة ، كما حدث في كل من ألمانيا وبلجيكا واسبانيا وفرنسا واليونان وإيطاليا والبرتغال واللوكسمبورج بعد معاهدة ماستريخت، لأن هذه الدول لم تعترف من قبل بصفة المواطن الذي يمكن أن يشارك في الانتخابات السياسة إلا لحاملي جنسيتها. وجدير بالذكر ان الاعتراف بالحقوق الانتخابية لمواطني الاتحاد الأوروبي أنتج آثارا فيما يتعلق بالحريات الأساسية المرتبطة بالحقوق السياسية، كحرية الاجتماع وتشكيل الجمعيات، والأعتراف بالحقوق الانتخابية للأجانب في الاتحاد الأوروبي يتطلب تعديلا في الاستثناء من الخدمة العامة من قبل الدول الأعضاء. وعلى الرغم من عدم وجود معايير موحدة في الاتحاد الأوروبي للحصول على الجنسية وفقدانها، الذي هو من اختصاص الدول الأعضاء، لكن بينت محكمة العدل الأوروبية أنه يجب أن يمارس هذا الاختصاص من قبل الدول الأعضاء في إطار المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي، وعليه يمكن القول إن بناء المواطنة الأوروبية يستهدف تشجيع مواطني الاتحاد على تنمية هوية داخل الاتحاد تقوم على ضرورة إقامة عقد سياسي بين المحكومين (مواطني الدول الأعضاء) والحكام الجدد (مؤسسات الاتحاد الأوروبي) التي تمارس أكثر فأكثر وظائف حكومية [١]. وعند مقارنة المواطنة الأوروبية بحالة المواطنين في الاتحادات الكونفدرالية نرى أنه لا وجود لمفهوم مواطنة الاتحاد أو الحصول على الحقوق السياسية في هذا الأخير، بل يمكن أن تصل مراعاة المواطنين إلى حد المساواة بين مواطني دول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي في بعض الأمور مثل حرية التنقل أو خضوعهم لذات القوانين والضرائب والقيود المفروضة على مواطنيهم وليس أكثر[٢]. عليه يمكن القول إن مواطنة الاتحاد الأوروبي، كما يرى د.حسن نافعة و د.عبدالعظيم الجنزوري ، تعد خطوة مهمة نحو إنشاء الجنسية الموحدة للدولة الفدرالية [٣].

إذن مما سبق يمكن القول إن تقييد السيادة الداخلية والخارجية للدول الأعضاء من قبل معاهدات الاتحاد الأوروبي تجاوز ماهو عليه الحال عند الاتحاد الكونفدرالي.

---

1 – للإطلاع على المزيد والتفاصيل أنظر: هيلين تورار،المصدر السابق،ص٤٢٢ ومابعدها .

2 – على سبيل المثال ساوى الاتحاد الكونفدرالي السويسري بين مواطني مختلف الدول الأعضاء ومنحهم حق شراء البضائع والحاصلات والمواشي ونقلها من دولة إلى أخرى دون إثقال كاهلهم بأكثر مما هو مفروض على مواطني الدول ذاتها، كما وإن الاتحاد الكونفدرالي الأمريكي توسع في ضمانات الأفراد وحقوقهم فقرر ان السكان الأحرار لكل الدول الأعضاء بإستثناء المشردين والهاربين من وجه العدالة يتمتعون بكل الحصانات والإمتيازات المقررة للمواطنين في كل دولة من الدول المتعاهدة، ولكل مواطن من مواطني تلك الدول حق دخول أية دولة متعاهدة أخرى أو الخروج منها والإقرار له بذات الحقوق والرخص الصناعية والتجارية المقررة للمواطنين وخضوعهم بذات القوانين والضرائب والقيود .أنظر: د.محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص٣٢٣.

3 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٧٤ ، وأنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٨٨.

٤-١-٢-٦ دوافع واختصاصات الاتحاد الكونفدرالي

أن المجالات التي تلعب فيها الهيئة المشتركة للدولة الكونفدرالية، هي مجالات أساسية ومهمة مقارنة بالمنظمات الدولية، لكن تبقى هذه المجالات محدودة ومحددة بالمعاهدة المنشئة للاتحاد الكونفدرالي، وتقتصر فقط على المجالات وبالقدر الذي ترى الدول الأعضاء في الاتحاد أنها تستحق التعاون بشأنها بعضها مع بعض، مثل العلاقات الخارجية، وصلاحية إعلان حالة الحرب وإقرار السلم، أو تنظيم بعض النشاطات الاقتصادية(١).

ومن حيث الدوافع، فإن القضايا الخارجية والدفاع المشترك هما من أهم الأمور التي تدفع بالدول إلى إنشاء اتحاد كونفدرالي فيما بينها. فالدول غالبا ما تتحد لمواجهة أخطار الغزو الخارجي والحروب، مثل الولايات الأمريكية الثلاث عشر التي استقلت عن بريطانيا وأنشأت فيما بينها اتحادا كونفدراليا في المدة مابين (١٧٧٧-١٧٨٧) بهدف تنسيق الجهود الدفاعية ولمواجهة الجيش البريطاني(٢)، وكذلك الاتحاد السويسري (١٨١٥-١٨٤٨) الذي كان يختص بإبرام المعاهدات وتقرير الحرب والسلم، والاتحاد الجرماني (١٨١٥-١٨٦٦) الذي نشأ على وفق قرارات مؤتمر فيينا ١٨١٥، وكان يضم ثمانيا وثلاثين ولاية، تختص بإبرام المعاهدات وتقرير الحرب والسلم وتوثيق الروابط بين أعضائها والدفاع عن سلامتها ضد كل عدوان خارجي(٣). والدوافع الاقتصادية أيضا دور في إنشاء الاتحاد الكونفدرالي كما نراه عند إنشاء الاتحاد الجمركي بين الدول الألمانية في عام ١٨٣٤(٤)، وهناك في الوقت الحاضر كونفدرالية جديدة بإسم رابطة الدول المستقلة (**Commonwealth of Independent States-CIS-**)، التي تأسست في عام ١٩٩١ من الدول التي تأسست نتيجة لتفكك الاتحاد السوفيتي، والتي تنصب اهتمامها بشكل رئيسي في المجال الاقتصادي مع قضايا أخرى سياسية واجتماعية(٥).

---

1 – Frederick K. Lister ,op. cit.,p.39.

2 – د. زهير شكر،المصدر السابق،ص٥٩.

3 – د. ثروت بدوي،المصدر السابق،ص٦٥-٦٦.

4– Vernon Bogdanor , op. cit.,p.54

5 – في كانون الأول عام ١٩٩١وقع رؤساء بيلوروسيا وروسيا الاتحادية وأوكرانيا وثيقتين هما بيان الانسحاب من الاتحاد السوفيتي واتفاقية إنشاء رابطة الدول المستقلة. ونتيجة لذلك فقد تفكك الاتحاد السوفيتي كدولة موحدة تفككاً تاماً، وارتفع عدد أعضاء الرابطة في الوقت الحاضر الى ١٢ دولة وهي: أذربيجان، أرمينيا، بيلاروسيا، جورجيا، كازاغستان، قرقيزيا، مولدافيا، روسيا، تاجيكستان، توركمانستان، أوزبكستان، أوكرانيا.

في ايلول / سبتمبر ١٩٩٣ وقع رؤساء دول الرابطة اتفاقا بشان انشاء اتحاد اقتصادي لتشكيل حيز اقتصادي مشترك ترتكز على حرية تنقل السلع والخدمات والقوى العاملة ، ورأس المال ، وبلورة التنسيق في المجالات النقدية. ونص ميثاق الرابطة على تشكيل هيئات الرابطة وهم: ١/مجلس رؤساء الدول: والذي يعد الهيئة العليا للرابطة، يناقش ويحل مسائل ذات الاهتمام المشترك للدول الأعضاء، يتخذ قرارته بالتوافق. ٢/مجلس رؤساء الحكومات:عبارة عن مجلس للتعاون بين السلطات التنفيذية للدول الأعضاء في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من المجالات ذات الاهتمام المشترك. ٣/مجلس وزراء الخارجية. ٤/مجلس وزراء الدفاع. ٥/مجلس وزراء القادة العامة للقوات الحدود للدول الاعضاء. ٦/الجمعية البرلمانية: تتألف من الوفود البرلمانية لبرلمانات الدول الاعضاء، وهي مؤسسة استشارية تناقش التعاون البرلماني بين الدول الأعضاء ووضع المقترحات. ٧/المحكمة الاقتصادية: وهي تختص بتسوية الخلافات الاقتصادية التي تنشأ بين الدول الاعضاء في المجلس الاقتصادي، بشأن الالتزامات التي تنشأ من الاتفاقيات والقرارات الصادرة عن مجلس رؤساء الدول و مجلس رؤساء الحكومات. ٨/المجلس الاقتصادي: تتألف من نواب رؤساء=

إذن يمكن القول إن الدوافع التي اقف وراء إنشاء الاتحاد الكونفدرالي تنقسم على نوعين مختلفين، حيث ينشأ إما لدوافع (الأمن الجماعي) ويختص في هذه الحالة دائما بذات الاختصاصات وهي الشؤون الخارجية، الحرب والسلام، والتنسيق في مجال الدفاع، وإما لدوافع اقتصادية وهنا يختص دائما بذات الاختصاصات وهي تنظيم التجارة الخارجية والداخلية، وتوحيد بعض مقاييس الأشياء مثل الأوزان والمقاييس، وتأسيس السوق المشتركة[1]، وجدير بالذكر ان كونفدرالية الأمن الجماعي تختلف عن الكونفدرالية الاقتصادية، لكن كلاهما يتضمنان ذات التراكيب والمؤسسات والعلاقات بين الاتحاد الكونفدرالي وبين الدول الأعضاء[2].

وعند مقارنة الاتحاد الأوروبي من حيث الدوافع من إنشائه واختصاصاته، وفي ضوء دراستنا السابقة للخلفية الفكرية والخطوات العملية الأولى للاتحاد الأوروبي ومجالات اختصاصه، يتضح لنا أن الاتحاد الأوروبي يختلف عن الاتحاد الكونفدرالي في الأوجه الآتية:

١- من حيث الدوافع لايمكن القول إن فكرة الوحدة الأوروبية برزت نتيجة للتهديد السوفيتي الخارجي أو الخطر الشيوعي الداخلي أو الأوضاع الاقتصادية الأوروبية المزرية نتيجة للحرب العالمية الثانية فقط، لأن فكرة الوحدة الأوروبية كانت ترجع بجذورها، كما لاحظنا، إلى ماقبل الحرب العالمية الثانية بزمن طويل، ولم يكن لهذه الدوافع وجود أصلا. بل يمكن القول إن استمرارية وتقدم فكرة الوحدة الأوروبية عبر الزمن تدل على أن هناك دوافع وعوامل مستمرة لوجودها وتقدمها، تتعلق بكل من التهديد الخارجي والتطور الاقتصادي والتجانس الفكري والثقافي والديني للأوروبيين ...الخ، التي كانت تدفعهم باستمرار نحو الوحدة .

=حكومات الدول الأعضاء، وهي الهيئة التنفيذية الرئيسية التي تكفل تنفيذ قرارات مجلس رؤساء الدول و مجلس رؤساء الحكومات فيما يتعلق بتحقيق إنشاء منطقة التجارة الحرة وقضايا اجتماعية – اقتصادية أخرى.

وإذا كانت الرابطة تأسست لكي تجري عملية تفكك الاتحاد السوفييتي بهدوء وبأقل الخسائر. والواقع أن الرابطة نجحت في ذلك, لكن تبين بعد تفكك الاتحاد السوفييتي أن مهمات الرابطة أصبحت مغايرة عما كانت عليه قبل ذلك فعلى سبيل المثال, كانت ثمة توقعات بأن الرابطة يمكن أن تحقق التكامل الاقتصادي. بيد أن الواقع لم يؤكد هذه التوقعات، فالدول المستقلة الجديدة حاولت قبل كل شيء بناء هياكل السلطة الخاصة بها وترسيخ سيادتها وبلوغ الاستقلال الاقتصادي وتحقيق مكونات الدولة والعلائم الخارجية للسيادة. وتوضحت أن مصالح الرابطة ككيان مستقل تأتي في المرتبة الثانية في أولويات هذه الدول. وكثيراً ما تمت مقارنة رابطة الدول المستقلة بالاتحاد الأوروبي، حيث كانت هناك منذ البداية مجموعة الساسة الذين كان هدفهم الرئيسي إنشاء أوروبا الموحدة، وإذا كانت أوروبا اليوم قوة سياسية مستقلة ومتنفذة وثمة خطوات لإنشاء ما يمكن تسميته (حزب أوروبا الموحدة)، فإنه من المستحيل الحديث بطبيعة الحال عن أي (حزب لرابطة الدول المستقلة)، وليس هناك مسار سياسي موحد لتطور بلدان الرابطة. وذلك نظرا للإختلافات السياسية والاقتصادية التي توجد بين الدول الأعضاء.

ومع ذلك فقد امتلكت رابطة الدول المستقلة وما زالت دوراً مهماً في حل المشكلات المشتركة التي تظهر دائماً على أراضي الاتحاد السوفييتي السابق.

للمزيد أنظر الموقع الرسمي للرابطة على شبكة الانترنيت على العنوان التالي: www.cisstat.com وكذلك مقالة بعنوان (رابطة الدول المستقلة.. العلاقات بين الواقع والطموح)، ترجمة د.إبراهيم زعير،المتوفرة على الانترنت على موقع جريدة الثورة الالكترونية بتأريخ ٢٠٠٦/١/١٥، على العنوان التالي:wwwthawra.alwehda.gov.sy.

1 – Frederick K. Lister ,op. cit.,p.34.

2 – Ibid.,p.24.

٢- أن الأوروبيين بعد الحرب العالمية الثانية خطوا خطواتهم الأولى نحو تحقيق الوحدة بإبرام معاهدة باريس المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب١٩٥١ ، في الوقت الذي كانت الحرب الباردة قد بدأت ملامحها تظهر والخطر السوفييتي في أوجه، وكانت أوروبا في وضع اقتصادي سئ، فلو أرادوا تحقيق نوع من التعاون الأمني ضد الخطر الخارجي ونوع من التعاون الاقتصادي لتنمية اقتصاداتهم لأكتفوا بإنشاء كل من حلف بروكسل ١٩٤٨ أو حلف شمال الأطلسي ١٩٤٩ لمواجهة قوة المعسكر الإشتراكي واحتمال توسعه مما كانت تشكل خطورة جدية لأوروبا الغربية، وأكتفوا بإنشاء وتطوير المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي ١٩٤٨ للنهوض بإقتصاداتهم، وفي سياق التعاون في مجالات الشؤون الاجتماعية والثقافية ومقومات النظام الديمقراطي واحترام حقوق الإنسان و سيادة القانون لأكتفوا بإنشاء منظمة مجلس أوروبا ١٩٤٩.

٣- ان الدول الراغبة في الوحدة الأوروبية بدأت بالعملية التكاملية لتحقيق الوحدة على أساس اقتصادي في حين كان الخطر الخارجي أكبر بكثير من الحاجات الاقتصادية عند إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١، ودخلت العملية التكاملية المجالات السياسية والدفاعية عند معاهدة ماستريخت عندما زال هذا الخطر الخارجي المتمثل بالشيوعية بفعل إنهيار الاتحاد السوفييتي والكتلة الاشتراكية في نهاية الثمانينيات وفي وقت كانت الحالة الاقتصادية الأوروبية قد تحسنت كثيرا، الأمر الذي يفسر أن مشروع الوحدة الأوروبية، على الرغم من أنه أصبح ممكناً عملياً في ضوء الحرب الباردة لكن لم يكن يرتبط كليا بظروف الحرب الباردة أو التهديد الخارجي أو الحاجة الاقتصادية فقط، بل هو مشروع أصيل وجد منذ زمن بعيد وخطى خطواته العملية بنجاح، نسبيا، ولايزال في تطور وتقدم باتجاه تحقيق الهدف النهائي له، ألا وهو الوحدة، كما سنرى ذلك عند تحليلنا لمعاهدة الدستور الأوروبي التي وقعت عليها الدول الأوروبية في عام ٢٠٠٤.

٤- بالإضافة إلى ماسبق فإن اختصاصات الاتحاد الأوروبي التي منحتها إياها المعاهدات المنشئة، أكثر بكثير من اختصاصات كل من الاتحاد الكونفدرالي الأمني والاتحاد الكونفدرالي الاقتصادي ليست منفردة فقط بل حتى مجتمعة معا. لأنه بالإضافة إلى الجوانب الاقتصادية، التي تجاوزت مرحلة الاتحاد الجمركي ووصلت إلى مرحلة السوق والعملة الموحدة يديرها الاتحاد الأوروبي حصريا دون تدخل الدول الأعضاء، فقد احتلت الأبعاد السياسية والاجتماعية والإنسانية والعلمية والتكنولوجية والثقافية مكانة بارزة في صلب العملية التكاملية الأوروبية، وان التجربة في جوهرها مشروع سياسي – اجتماعي – إنساني قبل أن يكون مشروعا اقتصاديا، وعلى الرغم من أنها ولجت إلى السياسة من باب الاقتصاد، إلا أنها أهدافها وغاياتها ظلت على الدوام، وفي النهاية، أهدافا وغايات سياسية – اجتماعية.

إذن إن الدوافع وراء إنشاء الاتحاد الأوروبي واختصاصاته لاتتطابق مع مثيلاتها عند إنشاء الاتحادات الكونفدرالية، بل هي أكثر من ذلك ولايمكن تبريرها الا بكون ان الاتحاد الأوروبي هو اتحاد أكثر من كونه كونفدرالية للدول .

إذن من كل ماتقدم في مقارنتنا للاتحاد الأوروبي بالاتحاد الكونفدرالي من حيث المعاهدة المنشئة والمؤسسات وصنع القرار والمالية وتقييد السيادة الداخلية والخارجية للدول الأعضاء والدوافع والاختصاصات. ظهر لنا أن الاتحاد الأوروبي لايشكل اتحادا كونفدراليا لوجود تباين كبير بينه وبين الاتحاد الكونفدرالي في أكثر الخصائص الجوهرية لهذا الأخير، حيث تبين لنا ان المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي تتضمن خصائص كثيرة لاتوجد إلا في دساتير الدول، وتبين لنا أيضا أن السيادة الداخلية والخارجية للدول الأعضاء تتقيد نتيجة للمعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي أكثر بكثير مما كان هو عليه الحال عند أي اتحاد كونفدرالي، ولاحظنا أيضا أن عملية صنع القرار ومدى إلتزام الدول الأعضاء بقرارات الاتحاد الأوروبي لايشبه مثيلاتها عند الاتحاد الكونفدرالي، هذا إلى جانب ان دوافع ونوع ومدى اختصاصات الاتحاد الأوروبي لاتتطابق مع دوافع واختصاصات الاتحادات الكونفدرالية التي وجدت في السابق.

٤-١-٢-٧ مناقشة الآراء التي تعد الاتحاد الأوروبي اتحادا كونفدراليا

مما سبق تبين لنا، أن الاتحاد الأوروبي لايشبه الاتحادات الكونفدرالية ويختلف عنها في أكثر العناصر الجوهرية المتوفرة في هذا الأخير، الا انه بعض الفقهاء يصف الاتحاد الأوروبي بأنه اتحاد كونفدرالي، ومن أجل الوقوف على مدى دقة آرائهم سنستعرض أهم تلك الآراء بإيجاز ونبدي ملاحظاتنا في ضوء دراستنا السابقة للاتحاد الأوروبي، كالآتي:

أولا: الكونفدرالية التقليدية (رأي د. عبدالعظيم الجنزوري):

يبدي د.**عبدالعظيم الجنزوري** رأيه حول طبيعة الاتحاد الأوروبي، من خلال مقارنة الاتحاد بالدولة الفدرالية، ويبين انه من سمات الدولة الفدرالية: أولا، وجود تقسيم دستوري للسلطات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، وثانيا، تتولى الحكومة الاتحادية تمثيل الدولة الفدرالية في العلاقات الخارجية، وثالثا، تطبيق قرارات الحكومة الاتحادية مباشرة على كل المواطنين داخليا. ويرى بما أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قد تنازلت عن سيادتها في ميدان الشؤون الاقتصادية فقط للاتحاد ولم تتنازل عنها في ميدان السياسة الخارجية والدفاع، لذلك – يقول **الأستاذ الجنزوري**– لا توجد سياسة خارجية ودفاعية موحدة بل توجد أجهزة تتولى تنسيق السياسة الخارجية والأمنية للدول الأعضاء، لذا – والكلام **لأستاذ الجنزوري**– لايمكن القول ان الاتحاد الأوروبي يشكل اتحادا فدراليا، ويستمر في تحليله هذا ويقول (فإذا ما أنتهينا إلى أن الاتحاد الأوروبي ليس اتحادا فدراليا فهل هو اتحاد كونفدرالي؟)[1]، وبعد تعريفه للاتحاد الكونفدرالي، يعدد خصائص الاتحاد الأوروبي التي، تتطابق بحسب رأيه مع تعريف الكونفدرالية ويقول (يتضح من نصوص معاهدة الاتحاد الأوروبي المتعلقة بمواطنة الاتحاد والسياسة الخارجية والأمنية والتعاون في ميادين العدالة والمسائل الداخلية، إن الدول الأعضاء في الاتحاد تحتفظ بسيادتها في هذه المجالات وان معاهدة الاتحاد الأوروبي تنشأ أجهزة لتنسيق هذه المجالات فقط. من هذا يتضح أن الاتحاد الأوروبي اتحاد كونفدرالي)[2].

1 – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٣.

2 – نفس المصدر أعلاه، ونفس الصفحة.

هنا يمكن تسجيل بعض الملاحظات بصدد هذا الرأي، بالشكل الآتي:

١- السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو لماذا بدأ الدكتور عبدالعظيم الجنزوري بمقارنة الاتحاد الأوروبي أولا بالدولة الفدرالية وبعد أن أستنتج أنه لايشكل دولة فدرالية، رجع إلى مقارنته بالاتحاد الكونفدرالي؟ بمعنى آخر، لماذا لم يقارن الاتحاد الأوروبي مباشرة بالاتحاد الكونفدرالي؟ أليس هذا يعني أن الاتحاد الأوروبي يتضمن خصائص الاتحاد الفدرالي بشكل واسع بحيث يجبر الباحث على مقارنته أولا بالدولة الفدرالية ومعرفة ما إذا كان قد وصل إلى مرحلة الدولة الفدرالية أم لا، وبعد ذلك القيام بمقارنته بالاتحاد الكونفدرالي؟، أليس هذا يعني أن خصائص الاتحاد الأوروبي الفدرالية تثير شكوكا لدى الباحث حول مطابقته للفدرالية ؟. فلو كان الباحث لايدرك وجود خصائص الفدرالية بشكل واسع في الاتحاد الأوروبي كان الأجدر به أن يقارن الاتحاد الأوروبي بالاتحاد الكونفدرالي أولا، ويبين مدى تطابقه مع هذا الأخير وبيان رأيه بشأن ذلك، وإذا رأى أنه لايشكل اتحادا كونفدراليا يبدأ بمقارنته بالدولة الفدرالية. أليس هذا أكثر منطقيا ؟ لكون الاتحاد الكونفدرالي لايأتي في سلم دراسة الاتحادات بين الدول، لدى الباحثين والكتاب، قبل الدولة الفدرالية[1]، وذلك لكونه اتحادا أقل مركزية من الدولة الفدرالية. وبما ان الاتحاد الأوروبي بدأ من قطاع معين واستخدم المنهج الوظيفي لتحقيق الوحدة، فهذا يعني أنه بدأ باتحاد أقل مركزية نسبيا من الدولة الفدرالية. وعليه يمكن القول إن البعد الفدرالي في الاتحاد الأوروبي قوي إلى الحد الذي لايمكن تجاهله أو تبريره بسهولة.

٢- على الرغم من أن الباحث يعترف ان الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قد تنازلت عن سيادتها في الميدان الاقتصادي، لكن في تكييفه للاتحاد الأوروبي لا يأخذ هذا التطور بالحسبان، وهو يعتمد كليا على ميدان السياسة الخارجية والدفاع كمعيار لاحتفاظ الدول الأعضاء بسيادتها بشكل كامل في علاقاتها الخارجية، أي يغض الطرف عن سلطات الاتحاد الأوروبي في ميدان التجارة الخارجية ومدى تأثير هذا الاختصاص في ميدان السياسة الخارجية للدول الأعضاء وتقييدها بشكل أو بآخر.

٣- لاحظنا في السابق أن مواطنة الاتحاد الأوروبي وصلت إلى مرحلة لا يوجد مثيل لها في الكونفدراليات التي وجدت في السابق، ولم يأخذ الباحث هذا التطور بعين الاعتبار .

٤- ان الباحث قد أعتمد طريقة لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي، وذلك بالتأكيد على أن الاتحاد الأوروبي إذا لم يكن دولة فدرالية فإنه حتما يكون اتحادا كونفدراليا، لكن هذه الطريقة تشكل دوامة لا يمكن الخروج منها برؤية واضحة لما يجري من تطورات في العملية التكاملية الأوروبية، ولا تستطيع استيعاب تجربة الوحدة الأوروبية، فكما يرى ميشيل بودجنر Michael Burgess أننا لكي نقف على حقيقة الاتحاد الأوروبي علينا أن نتخلص من المناقشة القديمة (أما الفدرالية أو الكونفدرالية)[2]، أي أنه بما أن الاتحاد الأوروبي لايشكل

---

1 – لملاحظة هذا الترتيب أنظر: د.اسماعيل الغزال،المصدر السابق،ص٩٨ ومابعدها . وكذلك د. زهير شكر،المصدر السابق،ص٥٨.وكذلك د. نوري لطيف،المصدر السابق،ص١٢٦ ومابعدها. وكذلك د. ثروت بدوي،المصدر السابق،ص٦١ ومابعدها . وكذلك د.محمود عاطف البنا،المصدر السابق،ص١٧٠ومابعدها . وكذلك د.محمد عبدالحميد أبو زيد،المصدر السابق،ص٢٤٠ومابعدها . وكذلك د.عبدالغني بسيوني عبدالله،المصدر السابق،ص٩٨ ومابعدها . د.أحمد رسلان ،المصدر السابق،ص٨٢ ومابعدها .وكذلك د. علي صادق أبو هيف،المصدر السابق،ص١٣١ ومابعدها .

2 – Michael Burgess ,op. cit.,p. 268.

دولة فدرالية فهذا لايعني بالضرورة أنه اتحاد كونفدرالي. لأننا قد استنتجنا في السابق أن الاتحادات الكونفدرالية التقليدية لاتستوعب الاتحاد الأوروبي من حيث المؤسسات وطريقة صنع القرار ومدى إلزام وكيفية تطبيق مقرراتها ...الخ. والتفكير بهذا الأسلوب (اما الفدرالية أو الكونفدرالية) يعني الاعتراف ضمنيا بوجود مظاهر فدرالية قوية في الاتحاد الأوروبي، لكن بما انه لم يصل إلى مرحلة الدولة إذن هو اتحاد كونفدرالي، مما يعني غض الطرف عن كل التباينات الجوهرية بينه وبين الاتحاد الكونفدرالي بسبب عدم وصول الاتحاد الأوروبي إلى مرحلة الدولة.

٥- ان الباحث قد أحاط في تحليله بالتطورات التي حدثت في إطار الاتحاد الأوروبي حتى عام ١٩٩٥ ، ولاحظنا هذه الإحاطة عليها الكثير من الملاحظات، ولكن لم يتمكن من التنبؤ بما يحدث في المستقبل للاتحاد الأوروبي وعلى الأخص التطورات التي حصلت بسبب معاهدتي أمستردام عام ١٩٩٧ ونيس عام ٢٠٠٠، مثل اصدار العملة الموحدة واستحداث منصب المنسق الأعلى للشؤون الخارجية للاتحاد والتوسع في إصدار قرارات المجلس بالأغلبية الموصوفة في معاهدة نيس، تلك التطورات التي من شأنها التأثير في طبيعة الاتحاد الأوروبي[1].

ثانيا: الكونفدرالية الاقتصادية (رأي موري فورسيث Murray Forsyth) :

يرى موري فورسيث في عام ١٩٨١ ان الجماعة الأوروبية تشكل كونفدرالية اقتصادية، ووصفها بأنها (تصنيف نوعي من جنس الكونفدرالية ....وفرع متميز من الكونفدرالية)[2] ويستنتج هذا الرأي من تحليله بقوله ان الجماعة (ليست دولة وليست اتحادا بين الأفراد في كيان سياسي.... وهي أسست على معاهدة بين الدول، ... لكن معاهدتها تذهب إلى مابعد المعاهدة التقليدية ....هكذا معاهدة الاتحاد، تؤسس كيانا يمتلك الشخصية.... التي تأسست بالاتحاد لها سلطة أصلية للتصرف قريب إلى تلك التي تمتلكها الدول بذواتها. هي شخصية (حقيقية).... كونفدرالية تظهر ذاتها انها وحدة قادرة على تشريع القوانين للدول الأعضاء، على أية حال ، هي لا تشكل وحدة مكونة من (الأفراد) أو (أمة) واحدة، لكن وحدة شكلت عن طريق الدول)[3].

يلاحظ في رأي فورسيث هذا الذي أبداه سنة ١٩٨١، أي قبل التطورات الكبيرة التي شهدتها الجماعة بموجب معاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦ ومعاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢، بأن العناصر الكونفدرالية التي كانت توجد في الجماعة حتى عام ١٩٨٦، لم تكن كافية لتعريف الجماعة ككونفدرالية تقليدية، وذلك بسبب وجود العناصر الفدرالية التي كانت تعايشت باستمرار مع الخصائص الكونفدرالية بداخل الجماعة، بحيث أرغمت فورسيث على الاعتراف بان الجماعة كانت دائما

---

1 – جدير بالذكر أن لدكتور عبدالعظيم الجنزوري رأيا آخر بشأن طبيعة الاتحاد الأوروبي في كتابه (الأسواق الأوروبية المشتركة) الصادر في عام ١٩٨٤، كما أشرنا اليه سابقا ، ويرى في كتابه هذا ان الجماعة الأوروبية ليست أتحادا كونفدراليا ولا دولة فدرالية ، بل هي منظمة دولية من نوع جديد أو منظمة دولية فوق الدول، اذن يعد رأيه الذي نناقشه في هذا البحث تعديلا للرأي السابق في ضوء تطور الاتحاد الأوروبي خلال عقد الثمانينيات وبداية عقد التسعينيات . أنظر: د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المصدر السابق،ص١٢٢.

2 –Michael Burgess ,op. cit.,p.261.

3 – Ibid.,p.261.

أكثر من فقط كونفدرالية[1]، لكن فورسيث أيضا يضع نفسه في دوامة الثنائية (أما الفدرالية أو الكونفدرالية)، ويرى انه لكون ان الجماعة لاتشكل دولة، إذن مع كل الخصائص التي تقربها من الدولة تبقى اتحادا كونفدراليا.

إذن لو أضفنا التطورات التي شهدتها الجماعة بعد عام ١٩٨٦ لصالح الخصائص الفدرالية للجماعة، فإن الطبيعة الكونفدرالية للمجموعة تتغير كثيرا[2]، هذا لو فرضنا أن الجماعة كانت تشكل كونفدرالية أصلا، لذلك نرى أن فورسيث نفسه أرغم على تعديل رأيه هذا بعد معاهدة ماستريخت بفترة في ضوء التغيرات التي طرأت على الجماعة منذ عام ١٩٨٦، وأعترف بوجود سبب وجيه لـ (تقديم تأكيد أكبر على المنهج الفدرالي – الدستوري للتكامل، وتطبيقه بشكل أكثر انفتاحا وأكثر شمولية مما هو عليه الحال في الماضي)[3]، أي يشكل الاتحاد الأوروبي بحسب رأيه الأخير اتحادا فدراليا.

ثالثا: كونفدرالية الاتحاد الجمركي (رأي فيرنر بوجدنر Vernon Bogdanor) :

يناقش فيرنر بوجدنر طبيعة الاتحاد الأوروبي ويقارنه أولا بالدولة الفدرالية، ويرى أنه على الرغم من أن الاتحاد الأوروبي يتضمن معايير ك.س.وبير K. C. Wheare [4] للاتحاد الفدرالي، لكنه ليس بدولة فدرالية كونه لايتضمن السياسة الخارجية الموحدة وليس له رئيس دولة أو رئيس حكومة منتخبة. ويرى بوجدنر أنه يمكن أن يشكل الاتحاد الأوروبي فدرالية اقتصادية أو فدرالية من نوع غريب، لكن ليس بدولة . ويستمر في تحليله هذا ويقارن بين الاتحاد الأوروبي وبين الاتحاد الكونفدرالي ويقول (إذا كانت الكونفدراليات هي فقط لأغراض السياسة الخارجية والدفاع، فإن الاتحاد الأوربي لا يشكل حتى كونفدرالية، وأقل بكثير من الفدرالية، بل هو قبل كل شيء اتحاد اقتصادي بدلا من اتحاد لأغراض الدفاع أو السياسة الخارجية)[5]، وبعد ذلك يبين رأيه الصريح حول طبيعة الاتحاد الأوروبي ويقول (هناك، على أية حال، أمثلة على الكونفدراليات للأغراض الاقتصادية، والمثال الأساسي لها الاتحاد الجمركي الألماني German Zollverein، .... هو الاتحاد الجمركي الذي يشكل، ربما، أفضل تناظر إلى الاتحاد الأوربي، لأنه هناك ستة مجالات رئيسة حيث للاتحاد الأوروبي فيها سلطات خاصة وهي مجال المنافسة ، والتجارة، والسوق الداخلية، والعملة الموحدة للدول الأعضاء في منطقة اليورو، وأسعار الفائدة، وأسعار الصرف)[6]، ويقارن بوجدنر بين الاتحاد الجمركي الألماني وبين الاتحاد الأوروبي ويقول (بينما الدافع الرئيس كان حاجات الدفاع لإنشاء الاتحادات الكونفدرالية، لكن التجارة يمكن أيضا أن تشكل الدافع كما هو كان عليه الحال بالاتحاد الجمركي الألماني، أو الاتحاد الجمركي،

---

1 – Michael Burgess ,op. cit.,p.p.262-263.

2 – Ibid.,p.263.

3 – Ibid.,p.41.

4 – يعرف K. C. Wheare المبدأ الفدرالي في كتابه بعنوان Federal Government بأنه المبدأ الذي يدل (على تقسيم مكفول دستورياً للسيادة بين مستويين من مستويات الحكومة تقسيما إقليميا. هكذا السيادة لا تنحصر في حكومة واحدة، بيد انها منقسمة أو مشتركة بين مستويين)، ويستنتج من هذا التعريف المبادئ الفدرالية انها : أولا، علوية الدستور . ثانيا، عملية تعديل الدستور لايمكن أن تكون أحادية الجانب . ثالثا، وجود محكمة عليا أو دستورية مستقلة . أنظر:

Vernon Bogdanor,op. cit.,p.49.

5 – Ibid.,p.51.

6 – Ibid.,p.52.

الذي أنشأ في عام ١٨٣٤. .... الاتحاد الأوربي، مثل الاتحاد الجمركي، كيان قبل كل شيء للأغراض التجارية والاقتصادية. الاتحاد الجمركي، مثل الاتحاد الأوربي، كان عنده تعرفة مشتركة وسياسة تجارية، وهو اقترب من أن يصبح اتحادا نقديا منذ عام ١٨٣٨، حيث كانت هناك عملة مشتركة تستعملها الدول الأعضاء بجانب عملتها الخاصة، .... ثم، الاتحاد الجمركي، مثل الاتحاد الأوربي، حول التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء إلى التجارة الداخلية خلال إنشاء سوق داخلية)[1].

إذن يتضح مما سبق، أن بوجدنر يرى أن الاتحاد الأوروبي يشكل كونفدرالية على مستوى الاتحاد الجمركي، لكن هل هذه هي حقيقة الاتحاد الأوروبي؟ يمكن مناقشة هذا الرأي من عدة أوجه كما يأتي :

١- إن بوجدنر يقارن أيضا الاتحاد الأوروبي بالدولة الفدرالية وبعد ذلك يرجع إلى الكونفدرالية، أي هو أيضا يرى الخصائص الفدرالية للاتحاد الأوروبي قوية، لكن عندما يرى أنه ليس بدولة يرجع إلى مقارنته بالاتحاد الكونفدرالي، أي هو أيضا وضع نفسه في الثنائية (أما الفدرالية أو الكونفدرالية).

٢- يراهن بوجدنر على مجال السياسة الخارجية لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي ليس مقارنة بالدولة الفدرالية فقط بل حتى عند مقارنته بالاتحاد الكونفدرالي، ويرى أن الدافع وراء الاتحاد الأوروبي كان اقتصاديا وتجاريا ، ولايهتم بالدوافع السياسة والأمنية (كالتهديد السوفييتي والخطر الشيوعي) التي ذكرناها في الفصل الأول، وكان لها دور كبير في السير نحو الخطوات الأولى لإنشاء الاتحاد الأوروبي. ويرى أن الدافع هو الاقتصاد، فالاتحاد الأوروبي قد بدأ بالمجال الاقتصادي، فهذا هو السبب في أنه لايشبه حتى الكونفدراليات الأمنية، بل يشبه الكونفدرالية الاقتصادية. لكن كما رأينا ان العملية التكاملية كانت تهدف إلى أغراض سياسية ولو كان من باب الاقتصاد، وخير دليل على ذلك هو محاولة الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب الولوج إلى الميادين السياسية والدفاعية في عام ١٩٥٤ من خلال إبرام المعاهدة الأوروبية للدفاع والمعاهدة السياسية الأوروبية، وعندما فشلت المعاهدتان نتيجة لعدم تصديق البرلمان الفرنسي على معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع، رجعت الدول الأعضاء إلى ميدان الوحدة الاقتصادية للولوج إلى الوحدة في الميدان السياسي والدفاعي.

٣- ان مقارنة الاتحاد الأوروبي بالاتحاد الجمركي لايمكن القبول بها، لأن الاتحاد الجمركي كما بينا في بداية هذا البحث يشكل المرحلة الثانية في سلم التكامل الاقتصادي، وهو أدنى من مرحلة السوق المشتركة وبالتالي من مرحلة السوق الموحدة ومرحلة التكامل الاقتصادي التام، في حين لاحظنا ان الجماعة الاقتصادية الأوروبية قد أجتازت مرحلة الاتحاد الجمركي ودخلت مرحلة السوق المشتركة منذ عام ١٩٦٨، وحقق الاتحاد الأوروبي مرحلة السوق الموحدة والوحدة الاقتصادية منذ عام ١٩٩٣، لاسيما بعد تحقيق العملة الموحدة .هذا بالإضافة إلى دخوله الميادين الاجتماعية والسياسية خلال هذه الفترة، الأمر الذي لايستوعبه الاتحاد الجمركي.

---

1 – Vernon Bogdanor,op. cit.,p.54.

رابعـا: الكونفدراليـة التوافقيـة[1] Confederal Consociation (رأي سـتيلوس ستافريدز Stelios Stavridis):

يرى ستافريدز أن نموذج الكونفدرالية التوافقية يقدم بديلا جيدا لتفسير تطور الاتحاد الأوروبي عموما وعملية اتخاذ القرار فيه بشكل خاص. ويرى أن هذا النموذج ينهي الجدال الأصم بين الفدرالية ومابين الحكومية في تكييف الاتحاد الأوروبي، ويحدد ستافريدز خصائص هذا النوع من الكونفدرالية بالشكل الآتي[2]:

١- سيطرة النخبة السياسية على العملية التكاملية، ونتيجة لذلك تعتمد عملية اتخاذ القرار بشكل واسع على ضغط النخبة، وليس هناك مظاهر أوروبية ولا نظام دستوري أوروبي، بل بالأحرى هناك مجموعة من المظاهر الوطنية.

٢- الدول الأعضاء تبقى مستقلة بشكل كبير، ويظهر ذلك من خلال:

أ- تمتع الدول الأعضاء بحق النقض(الفيتو) على إصدار القرارات، الذي يمارس من قبل الدول بشكل رسمي أو غير رسمي.

ب- هناك تمثيل نسبي بشكل رسمي أو غير رسمي، أيضا، على جميع المستويات، في مؤسسات التكامل (مثال المجلس، المفوضية، البرلمان الأوروبي، المديريات العامة في المفوضية، الأمانات المختلفة، ..الخ في حالة الاتحاد الأوروبي).

٣- البعد الكونفدرالي في نموذج الكونفدرالية التوافقية يؤكد على الهيمنة المستمرة للحكومات الوطنية في العملية التكاملية، خاصة على صعيد اتخاذ القرارات.

بعد ذلك يبرهن ستافريدز نظريته حول كونفدرالية الاتحاد الأوروبي التوافقية، في ضوء تطور العملية التكاملية الأوروبية خلال أكثر من الخمسين سنة الماضية، ولم تتحقق الخطة الأصلية لإيجاد سلطة تنفيذية مافوق الدول الأعضاء (المفوضية) وسلطات أكثر للبرلمان الأوروبي مع تناقص تدخل الدول الوطنية الأعضاء، ويظهر ذلك من الحقائق الآتية[3]:

١- مساومة لوكسمبورج عام ١٩٦٦، التي قدمت حق النقض (الفيتو) للدول الأعضاء كأمر واقع (de facto) في عملية صنع القرار .

٢- إنشاء المجلس الأوروبي، الذي يتكون من رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء، كدليل للدور الأساسي الذي تلعبه الدول الوطنية في العملية التكاملية.

٣- تركيبة الاتحاد الأوروبي من ثلاثة أعمدة (على وفق معاهدة ماستريخت)، أنهت الأمل للهيكل الفدرالي للاتحاد الأوروبي في المستقبل.

٤- الدخول أو الخروج الاختياري للدول بالنسبة للعملة الموحدة .

1- تعرف التوافقية Consociation كنمط سياسي توجد فيه جماعات مختلفة، مثل السكان العرقيين أو الأثنيين ضمن بلد أو منطقة ما، يشاركون في السلطة طبقا لصيغة أو آلية متفق عليها فيما بينهم . أنظر: موسوعة Your Dictionary على الموقع الألكتروني www.yourdictionary.com على شبكة الإنترنت المتاح بتأريخ ٢٠٠٧/١/٨.

2 – Stelios Stavridis,Confederal Consocit.ion and the Future of the European Union, Hellenic Foundation for European & Foreign Polic, Athens,2001,pp.9-11. www.eliamep.gr/eliamep/files/op0109.PDF

3 – Ibid.,p.11.

٥- الهيمنة المستمرة للدول الكبيرة في مجال السياسة الخارجية خلال الترتيبات الرسمية أو غير الرسمية، خارج مؤسسات الاتحاد الأوروبي، مثل اجتماع فرنسا وبريطانيا وألمانيا في Ghent لمكافحة الأرهاب في تشرين الأول ٢٠٠١ .

ونتيجة لذلك يرى ستافريدز أن نموذج الكونفدرالية التوافقية أكثر إقناعا لوصف طريقة التكامل الأوروبي، من النقاش التقليدي بين الفدراليين ومعارضيهم، ويظهر هذا النموذج -بحسب رأي ستافريدز- تناقضا أقل بين طريقة اتخاذ القرارات وتطوير السياسات في الأعمدة الثلاثة للاتحاد الأوروبي، والفكرة هي وجود منهج مافوق الوطنية في العمود الأول، ومنهج مابين الحكومات في العمود الثاني، وليس هناك تداخل بين العمودين، بمعنى ان النتاج النهائي للتكامل الأوروبي هو (مزيج يحتوي على خصائص كل من الفدرالية، والكونفدرالية، ومابين الحكومية، والتوافقية)[1].

يلاحظ مما تقدم أن ستافريدز حاول إستيعاب خصائص الاتحاد الأوروبي عن طريق نموذج الكونفدرالية التوافقية، لكن يمكن تسجيل بعض الملاحظات بشأن رأيه كما يأتي:

١- بالنسبة لخصائص الكونفدرالية التوافقية التي ذكرها ستافريدز يمكن القول:

أ- إن سيطرة النخبة على العملية التكاملية الأوروبية كانت معروفة منذ البداية كإحدى الخصائص الرئيسة لمنهج الوظيفية الجديدة، كما أشرنا إليه سابقا، لذلك فإن هذه الخصيصة لاتقتصر فقط على الكونفدرالية التوافقية بل توجد في منهج الوظيفية الجديدة أيضا. وهناك، على عكس قول ستافريدز، نظام قانوني دستوري لعملية التكامل الأوروبية منذ البداية أنشيء بالمعاهدات الأساسية ومن خلال أحكام محكمة العدل الأوروبية .

ب- إن تمتع الدول الأعضاء بحق الفيتو الرسمي قد حُدِدَ إلى درجة كبيرة منذ معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦، وبالنسبة لحق الفيتو غير الرسمي لايعطي ستافريدز توضيحا له.

ج- إن تمثيل الدول في مؤسسات الاتحاد الأوروبي بشكل رسمي أو غير الرسمي لايُعد دليلا قطعيا على أن الاتحاد الأوروبي اتحاد كونفدرالي، لأن التمثيل الرسمي للدول في المجلس الوزاري يمكن إيجاده حتى في الدول الفدرالية مثل ألمانيا التي يتكون المجلس الاتحادي(البوندسرات) فيها من أعضاء يمثلون مجالس الوزراء بمقاطعاتهم، ويحتفظون بمناصبهم في المجلس الثاني الاتحادي بحكم مناصبهم كأعضاء في السلطة التنفيذية لولاياتهم، ويصوتون في البوندسرات كمجموعة بناء على تعليمات حكومات مقاطعاتهم[2]. أما فيما يتعلق بالمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل، كما لاحظنا في السابق، صحيح عند تشكيلهم يتم مراعاة وجود مواطني الدول الأعضاء فيهما، لكن وكما لاحظنا أيضا إنهم ليسوا بممثلي حكوماتهم وهم يعملون بشكل مستقل عنها ولايتلقون التعليمات من أية جهة، ومن جهة أخرى يرجع هذا الاعتبار إلى أن النظام السياسي للاتحاد الأوروبي هو من نوع الديمقراطية التوافقية[3] Consensus Democracy[1]، التي جسدت مباشرة في بعض

1- Stelios Stavridis,op. cit.,p.11.

2 – أنظر: رونالد ل. واتس،المصدر السابق،ص١١٨.

3 – يمكن تعريف الديمقراطية التوافقية Consensus democracy استنادا إلى أربعة عناصر. العنصر الأول والأهم هو الحكم من خلال ائتلاف واسع من الزعماء السياسيين من كافة القطاعات الهامة في المجتمع التعددي. ومن الممكن أن=

البلدان مثل سويسرا، حيث إن الإجماع ميزة مهمة في ثقافتها السياسية، خصوصا فيما يتعلق بمنع هيمنة أي مجموعة لغوية أو عرقية أو أثنية أو ثقافية على العملية السياسية، ونرى ان السلطة التنفيذية في سويسرا التي تسمى(المجلس الاتحادي) تتكون من سبعة أعضاء، حيث يجب، عند تشكيلها، مراعاة تمثيل المناطق والجماعات اللغوية فيها تمثيلا عادلا[٢]، أما بالنسبة لتمثيل الدول في محكمة العدل الأوروبية، فيمكن القول ان التمثيل الإقليمي في عضوية المحاكم العليا أو المحاكم الدستورية في الدولة الفدرالية أيضا، موضع أهتمام كبير. لقد برز هذا بشكل رئيس في كندا فيما يتعلق بالتمثيل الإقليمي للقضاة، كذلك في سويسرا يتم تمثيل اللغات الثلاث الرسمية في البلاد[٣]، وفي بلجيكا يتم تحديد شروط قانونية صارمة من أجل ضمان التوازن اللغوي في عضوية محكمة التحكيم للبلاد[٤]. وبالنسبة للبرلمان الأوروبي رأينا أنه يتكون من ممثلي المواطنين ويتم تحديدهم بالانتخاب المباشر منذ عام ١٩٧٩ وهذا يعني انه لايمثل الدول الأعضاء بأي شكل، بل يمثل مواطني الدول الأعضاء.

د- فيما يتعلق بالهيمنة المستمرة للدول الأعضاء في عملية اتخاذ القرارات في الاتحاد الأوروبي كما يزعم ستافريدز عند تعداده لخصائص الكونفدرالية التوافقية، يجب أن لاننسى أن عملية التكامل الأوروبي لم تتوقف لحد الآن ولم تصل إلى مرحلتها النهائية حتى نقول ان الدول الأعضاء احتفظت بشخصيتها كليا أم لا، بل على العكس أنها في تطور مستمر من جهة، ومن جهة أخرى كما لاحظنا في السابق ان نتائج مجمل العملية التكاملية منذ بداية معاهدة باريس عام ١٩٥١ إلى معاهدة نيس عام ٢٠٠٠، كانت لمصلحة تزايد استقلال وسلطات مؤسسات مافوق الوطنية مثل البرلمان الأوروبي على حساب المجلس الوزاري الذي يمثل الدول

=يتخذ ذلك عدة أشكال متنوعة، منها حكومة ائتلافية موسعة في النظام البرلماني، مجلس موسع أو لجنة موسعة ذات وظائف استشارية هامة، أو ائتلاف واسع للرئيس وسواه من كبار أصحاب المناصب العليا في نظام رئاسي. اما العناصر الثلاثة الأخرى في الديمقراطية التوافقية فهي: (١) الفيتو المتبادل أو حكم الأغلبية المتراضية، التي تستعمل كحماية إضافية لمصالح الأقلية الحيوية، (٢) النسبة كمعيار أساسي للتمثيل السياسي، والتعيينات في مجالات الخدمة المدنية، وتخصيص الأموال العامة، (٣) درجة عالية من الاستقلال لكل قطاع في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة. للإطلاع على المزيد حول الديمقراطية التوافقية أنظر: آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد،ط١،ترجمة حسني زينه،معهد الدراسات الاستراتيجية،بغداد-بيروت،٢٠٠٦،ص٤٧ ومابعدها، كذلك د.كمال المنوفي،نظريات النظم السياسية،ط١،وكالة المطبوعات،الكويت،١٩٨٥،ص٢١٥ومابعدها.

1 -R.Daniel Kelemen, The Structure and Dynamics of EU federalism, Article, Comparative Political Studies, Vol. 36 No. 1/2, February / March 2003,p.p.193-194. http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1-2/184

2 – للتفاصيل أنظر: القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفدرالية : السلطة التنفيذية (٦)،ط١،المكتبة القانونية،بغداد،٢٠٠٤،ص٧٧-٧٨. يجدر بالذكر خصص دستور الاتحاد السويسري الفصل الثالث منه لـ(المجلس الاتحادي والإدارة الاتحادية)، حيث نصت المادة (١٧٤) منه على أن (المجلس الاتحادي هو أعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الاتحاد)، ونصت المادة (١٧٥)، بشأن تكوين وانتخاب المجلس الاتحادى، على أنه يتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء، يتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية، من بين المواطنين والمواطنات الذين يحق ترشيحهم لمجلس الشعب، بعد كل تجديد شامل لمجلس الشعب، بحيث يجب مراعاة تمثيل المناطق والجماعات اللغوية في المجلس الاتحادي تمثيلا عادلا. أنظر: دستور الاتحاد السويسرى بتأريخ ١٨ نيسان ١٩٩٩ النافذ منذ ا كانون الثاني ٢٠٠٠، ترجمة د.محمود الجندي و د. سامي الذيب، المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الاكتروني: www.sami-aldeeb.com

3 – تنص المادة (١٨٨ الفقرة ٤) من دستور الاتحاد السويسري على أنه (تراعي الجمعية الاتحادية عند اختيارها لقضاة المحكمة الاتحادية تمثيل اللغات الرسمية المختلفة) في البلاد.

4 – أنظر: رونالد ل. واتس،المصدر السابق،ص١٢٦.

الأعضاء، هذا بالإضافة إلى تقيد سلطات الدول الأعضاء بشكل كبير في ميدان السوق الموحدة والعملة الموحدة، مع الأخذ بنظر الاعتبار التقيدات التي لاحظناها في ميدان السياسة الخارجية والأمنية المشتركة نتيجة للمعاهدات المنشئة بشكل مباشر او غير مباشر. ويجدر بالذكر أن المنهج المستخدم في عملية الاندماج الأوروبي الذي هو منهج الوظيفية الجديدة، يفسح المجال أمام الدول الأعضاء لكي تلعب دورا كبيرا في العملية التكاملية وتصبح جزءا أو طرفا من عملية التكامل، بإعتبار أن الدول الأعضاء تتنازل بالتدريج عن سيادتها في الميادين التي تخضع للعملية التكاملية لصالح مؤسسات مافوق الوطنية التي وجدت لتحل محل سلطات الدول الأعضاء في تلك الميادين، اذ لايمكن تصور إلغاء دور الدول الأعضاء في أثناء العملية التكاملية ولاحتى بعدها، فلو افترضنا أن عملية التكامل الأوروبي قد تصل إلى أعلى مرحلة لها وهي الدولة الفدرالية، عندها ألا تلعب الولايات دورا بارزا في عملية اتخاذ القرار ايضا؟ إذن لماذا نطلب من الاتحاد الأوروبي أن يلغي دور الدول الأعضاء في عملية صنع القرار، وهل من المعقول أن نتصور ان الاتحاد الأوروبي قد يصل إلى مرحلة الدولة البسيطة، ثم نطلب منه أن يلغي دور الدول الأعضاء كليا كما هو عليه الحال في الدولة البسيطة.

٢- اما فيما يخص الحالات التي أشار إليها ستافريدز ليبرهن بها رأيه حول الاتحاد الأوروبي، يمكن تسجيل عدة الملاحاظات، ايضا، بشأنها وكمايأتي:

أ- إن مساومة اللوكسمبورج التي قدمت حق النقض للدول الأعضاء، كانت لمرحلة معينة وقيدت معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ كثيرا من هذا الحق.

ب- إنشاء المجلس الأوروبي، لم يكن بهدف سيطرة الدول الأعضاء على العملية التكاملية، فلو أرادت الدول الأعضاء أن تلعب دورا كبيرا من خلال هذا المجلس، فما الذي منعها من أن تأسسه عند بداية العملية التكاملية؟ ولماذا تأخر إنشاء هذا المجلس إلى عام ١٩٧٤ ؟ هذا بالإضافة إلى أن هذا المجلس أنشئ أصلا عندما تبين للدول الأعضاء أن تطور العملية التكاملية وإزالة العقبات أمامها تحتاج لتدخل قادة الدول الأعضاء بشكل مباشر، وليس لعرقلتها، كذلك كان بإمكان الدول الأعضاء السيطرة على الاتحاد الأوروبي من خلال المجلس الوزاري الذي يمثل الدول الأعضاء أو الامتناع عن إعطاء المؤسسات مافوق الوطنية المزيد من الصلاحيات من خلال المعاهدات المنشئة، دون حاجة إلى استحداث مؤسسة جديدة للسيطرة على عملية التكامل الأوروبي.

ج- تركيبة الاتحاد الأوروبي في معاهدة ماستريخت، من ثلاثة أعمدة مختلفة، لم تكن تعني نهاية البعد الفدرالي في الاتحاد الأوروبي، وما يبرهن ذلك هو معاهدة أمستردام التي اخضعت جزءا من العمود الثالث(مجال العدالة والشؤون الداخلية) إلى المنهج التكاملي على غرار العمود الأول(الجماعة الأوروبية)، هذا بالإضافة إلى أن هذه التركيبة أُزيلت تماما عند معاهدة الدستور الأوروبي عام ٢٠٠٤، كما سنبين ذلك في المبحث القادم.

د- وبالنسبة للدخول أو الخروج الاختياري للدول الأعضاء في منطقة اليورو، يمكن القول إن أكثرية الدول الأعضاء (١٢ دولة من اصل ١٥ دولة عام ٢٠٠٢) دخلت هذه المنطقة، هذا

بالإضافة إلى أن على الدول الأعضاء الجدد التي أنضمت إلى الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٤ أن تدخل منطقة اليورو بشكل إجباري.

وبالنسبة لبريطانيا، فعلى الرغم من انها لم في تدخل منطقة اليورو، لكنها لم ترفض دخولها بشكل نهائي، وهناك ضغوطات من داخل بريطانيا ذاتها وأوروبية كثيرة لإدخالها منطقة اليورو إلى الحد الذي أدى بالقيادات السياسية البريطانية إلى ان تلمح بأن بريطانيا سوف تدخل منطقة اليورو ولو بعد حين[١].

هذا بالإضافة إلى أن سبب عدم دخول بريطانيا والدانمارك إلى منطقة اليورو كان يرجع إلى ظروف خاصة تتعلق بفترة معاهدة ماستريخت، حيث كان لابد على الاتحاد الأوروبي، من أجل الحصول على إجماع لتطبيق معاهدة ماستريخت، من القبول بشيء من اللاتماثل فيما يتعلق بالتطبيق الكامل للمعاهدة، وبخاصة فيما يتعلق بدخول الدول الأعضاء في منطقة اليورو[٢].

ه- بالنسبة للهيمنة المستمرة للدول الكبيرة أو فئة من الدول على السياسة الخارجية، نظرا لأن الاتحاد الأوروبي لم يدخل بعد مرحلة السياسة الخارجية والأمنية الموحدة لذا فإن هذا الأمر يعد طبيعيا من جهة، ومن جهة أخرى لايمكن التقليل من شأن الجزء المشترك للسياسة الخارجية الأوروبية، لاسيما بعد إنشاء مؤسسات أوروبية لإدارة هذه السياسة، التي تعد خطوة تخطى إلى الأمام في هذا المضمار.

٣- بالإضافة إلى الملاحظات السابقة، يمكن القول إن التوافقية مصطلح يوضح طريقة اتخاذ القرار في النظام السياسي وليس خاصية تتحدد بها طبيعة الكيان السياسي، وعليه نجد دولا مثل سويسرا، بلجيكا، لبنان، هولندا، الهند تتبع التوافقية في عملية اتخاذ القرار وتسمى (Consociational State)، وهي تبقى مستقرة على الرغم من أنها تتسم بوجود إنقسامات داخلية عرقية أو دينية أو لغوية كبيرة، بسبب المشاورة بين نخب كل من مجموعاتها الاجتماعية الرئيسة[٣]، ولو قارننا خصائص الديمقراطية التوافقية التي تطبق في تلك الدول، المذكورة سابقا، مع الكونفدرالية التوافقية، نجد هناك تشابها كبيرا بينهما، وعليه يمكن القول إن التوافقية لاتصلح كمعيار لتحديد طبيعة الكيان السياسي، بل تصف فقط طريقة اتخاذ القرار سواء كانت في الدولة أم في الاتحاد الكونفدرالي.

---

1 – للإطلاع على المزيد حول الموقف البريطاني من اليورو والضغوطات الداخلية والأوروبية عليها وتصريحات الساسة البريطانيين لاسيما من حزب العمال أنظر: د.سمير صارم،المصدر السابق،ص١٢٩ ومابعدها.

2 – رونالد ل. واتس،المصدر السابق،ص٨٧. يقصد باللاتماثل كإشارة إلى حالة كل من بريطانيا والدانمارك إستثناؤهم من المرحلة الثالثة للاتحاد الاقتصادي والنقدي التي قررت بموجب معاهدة ماستريخت ، وقد أقرت الدول الأعضاء هذا اللاتماثل في بروتوكول ملحق خاص بالاتفاقية . جديربالذكر أن الشعب الدانماركي رفض انضمام بلاده إلى الاتفاقية المالية ضمن معاهدة ماستريخت في الإستفتاء الشعبي الذي أُجريَ عام ١٩٩٢. أنظر: د.سالم صارم،المصدر السابق،ص١٣٤.

3 – أنظر: أنسكلوبيديا ويكيبيديا على الموقع الإلكتروني http://en.wikipedia.org/wiki/Consociational_state على شبكة الإنترنت المتاح بتأريخ ٢٠٠٧/١/١٠.

خامسا: الكونفدرالية الجديدة (رأي ميشيل بورجس Michael Burgess):

يرى بورجس أنه على الرغم من وجود اختلافات هامة بين خصائص الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الفدرالي عند مقارنتهما، الا إن هناك خصائص مشتركة بينهما، حيث المجالات التي تخصص إلى السلطة المركزية والدول الأعضاء في كل من الفدرالية والكونفدرالية مماثلة بشكل كبير، لكن يكمن الفرق بينهما في أن سلطات أكثر وأكثر حصرية تخصص عادة إلى المؤسسات الفدرالية منها إلى الهيئة المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي. وعليه يرى بورجس أنه على وفق هذه الرؤية يمكن أن نخرج، على الأقل، من إطار المناقشات القديمة (اما الكونفدرالية أو الفدرالية) في تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي[1]. وبعد مناقشته لخصائص الاتحاد الأوروبي ومقارنته بالاتحاد الكونفدرالي والدولة الفدرالية، يقول بورجس نحن مرغمون على الاعتماد على التصنيفات التقليدية الدستورية لتصنيف الاتحاد الأوروبي لأن الاتحاد ليس له سابقة تأريخية، وبسبب عدم وجود مصطلح جديد لتحديد طبيعته، يقول بورجس (أخترت وصف الاتحاد الأوروبي كنوع جديد من الكونفدرالية)[2]، بعد ذلك يستمر في تحليله هذا ويقول (إن الوصف الأكثر دقة للاتحاد الأوروبي هو إنه بالتأكيد أكثر من كونفدرالية اقتصادية، ويشكل النموذج الحديث للكونفدرالية، وهو رائد الكونفدراليات الحديثة)[3]، ويبرهن رأيه هذا انه في ضوء التجارب الجديدة علينا أن نراجع التعاريف القديمة، ويجب أن نتذكر ان الكونفدراليات القديمة (الكلاسيكية) كانت (مخلوقات) عصر ماقبل أو على وشك دخول الديمقراطية، لذلك فان الكونفدراليات الجديدة يجب أن لاتبقى "مشوشة" بسبب الكونفدراليات القديمة، لأن الكونفدراليات الحديثة تشكل اتحادات تختلف عن سابقاتها المنتقدة، ومن أهم خصائصها إنها أكثر تكاملا في بعض النواحي من الكونفدراليات القديمة وأقل مركزية من الدولة الفدرالية. وعليه فإن الاتحاد الأوروبي كونفدرالية حديثة في اواخر القرن العشرين بخصائص جديدة في ضوء التغيرات الدستورية والسياسية التي حصلت منذ انتهاء الكونفدراليات القديمة في أواسط القرن التاسع عشر، ويجب- والكلام لبورجس- أن تؤخذ هذه التغيرات بالحسبان عند مقارنتها بالسوابق التأريخية للكونفدرالية، اذا توخينا الدقة في تحديد طبيعتها[4].

يظهر من التحليل السابق أن بورجس يحاول إيجاد مخرج في تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي، وذلك عن طريق فرضيتين وهما: أولا، وجود تشابه كبير بين الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الفدرالي وأن الفرق بينهما في الدرجة وليس في النوع، ثانيا، إعادة النظر في تعريف الاتحاد الكونفدرالي في ضوء التغيرات الدستورية والسياسية التي حدثت منذ نهاية الكونفدراليات الكلاسيكية في أواسط القرن الثامن عشر حتى الوقت الحاضر. لكن هل هذا يؤدي بنا إلى قبول تحليله، هنا يمكن تسجيل بعض الملاحظات بصدد تحليل بورجس ، وبالشكل الآتي:

١- يلاحظ من محاولة بورجس أنه يعترف في قرارة نفسه ان الاتحاد الأوروبي قريب من الفدرالية ولايشبه الكونفدرالية الكلاسيكية، لذلك يحاول أن يقرب كلا من الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد

---

1 – Michael Burgess ,op. cit.,p.268.
2 – Ibid.,p.42.
3 – Ibid.,p.265.
4 – Ibid.,p.269.

الفدرالي بعضها من البعض من جهة، وإعطاء تعريف جديد للكونفدرالية لاستيعاب خصائص الاتحاد الأوروبي التي لاتوجد في الكونفدراليات القديمة من جهة أخرى.

٢- لو قبلنا بإفتراضه الأول، أي وجود تشابه كبير بين الكونفدرالية وبين الفدرالية في ضوء تحليله لعناصر كل منهما، لكن بورجس لم يبرهن افتراضه الثاني، أي وجود الكونفدراليات الحديثة، بل يشير بوضوح إلى انه أضطر إلى إطلاق تلك التسمية على الاتحاد الأوروبي بسبب عدم وجود تعابير جديدة في علم السياسة تناسب وخصائص الاتحاد الأوروبي، إذن يظهر من ذلك أن بورجس يستنتج خصائص الكونفدراليات الحديثة من تجربة الاتحاد الأوروبي، التي ليست لها سابقة تأريخية، كما يعترف، فكيف يمكن له أن يتأكد من إن هذه التجربة تشكل نوعا جديدا من الكونفدرالية في ضوء عدم وجود تأكيد عليها من تجارب أخرى.

٣- حتى ولو قبلنا بتحليل بورجس ان الاتحاد الأوروبي يشكل كونفدرالية حديثة بخصائص تستوعب البعد الفدرالي الذي ترسخ فيه بصورة متزايدة، فإنه في نفس الوقت يلاحظ حصول تعديلات وتطورات واسعة في الاتحاد الأوروبي، وذلك بسبب معاهدة نيس التي وسعت من القرارات التي تتخذ بالأغلبية الموصوفة في المجلس الوزاري، وإصدار اليورو كعملة موحدة للاتحاد الاوروبي في عام ٢٠٠٢ ، والتعديلات التي أدخلت على المعاهدات المنشئة عند معاهدة الدستور الأوروبي في عام ٢٠٠٤ كما سنناقشه فيما بعد، السؤال الذي يبرز هنا كيف لنموذج بورجس للكونفدرالية الحديثة أن يستوعب هذه التطورات؟ هل يمكن أن تشكل التطورات، أيضا، خصائص للكونفدرالية الحديثة؟ ماهو الحد الأعلى لخصائص الكونفدرالية الحديثة؟ وهل هناك حد أعلى لخصائصها؟ كل هذه المسائل الجوهرية الحساسة لم يشر إليها (بورجس) ولم يناقشها لذلك من الصعب قبول بتحليله لطبيعة الاتحاد الأوروبي.

إذن لايمكن القبول بتحليل بورجس بتكييف الاتحاد الأوروبي ككونفدرالية جديدة بخصائص جديدة، بسبب عدم تحديده بوضوح لخصائص تلك الكونفدرالية والتطور المستمر للاتحاد الأوروبي من جهة، وعدم تأكيدها بوساطة التجارب الأخرى أيضا من جهة أخرى.

هنا نكتفي بهذا القدر من عرض الآراء حول تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي كاتحاد كونفدرالي، ومن كل ما سبق يمكن الاستنتاج ان الاتحاد الأوروبي ليس اتحادا كونفدراليا حتى لو تضمن بعض الخصائص التي توجد في الاتحاد الكونفدرالي في مجال السياسة الخارجية والأمنية وجزء من مجال العدالة والشؤون الداخلية، لذلك نتجه إلى مناقشة الاتجاه الآخر الذي يعد الاتحاد الأوروبي اتحادا فدراليا لنرى ما إذا كان هذا الاتجاه يستطيع أن يحل لنا مشكلة تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي.

٤-١-٣ الإتجاه الثالث: الاتحاد الأوروبي اتحاد فدرالي

عند مقارنتنا الاتحاد الأوروبي مع المنظمات الدولية والاتحاد الكونفدرالي، استنتجنا ان الاتحاد الأوروبي ليس بمنظمة دولية ولا بإتحاد كونفدرالي، وذلك على الرغم من وجود بعض العناصر المشابهة بينهم بخصوص بعض المؤسسات ذات الطابع مابين الحكومي مثل المجلس الأوروبي ومجلس الوزراء أو وجود آليات مابين الحكومية في إدارة بعض السياسات مثل السياسة الخارجية

والأمنية المشتركة وبعض جوانب مجال العدالة والشؤون الداخلية، وعليه يعتقد بعض الفقهاء[1] ان الاتحاد الأوروبي يشكل اتحاد فدرالي، كونه يشترك مع الأنظمة الفدرالية في كثير من السمات والخصائص[2]، وذلك كالآتي[3] :

١- الاتحاد الأوروبي نظام حكم يتضمن، على الأقل، مستويين من الحكم، لكل منهم اختصاصاته تمارس مباشرة بمواجهة المواطنين.

٢- تمنح المعاهدات المنشئة الاختصاصات إلى هذين المستويين الرئيسيين من الحكم .

٣- هناك بنود للحكم المشترك في المناطق التي تتداخل فيها سلطات الاتحاد الأوروبي مع سلطات الدول الأعضاء .

٤- تتمتع تشريعات وقرارات الجماعة الأوروبية بالعلوية على تشريعات وقوانين الدول الأعضاء .

٥- التشريعات الأوروبية تتجه باستمرار نحو تبنيها بالأغلبية، تلزم الدول الأعضاء منفردة سواء وافقت تلك الدولة على التشريع أم لم توافق.

٦- في ذات الوقت، ان تشكيل وإجراءات المؤسسات الأوروبية لاتستند فقط على مبدأ التمثيل النسبي، بل تفسح المجال لتمثيل وجهات نظر الأقلية.

٧- تختص محكمة العدل الأوروبية بالحكم في النزاعات التي تثور بين المؤسسات الأوروبية والدول الأوروبية الأعضاء .

٨- للاتحاد الأوروبي برلمان منتخب منذ عام ١٩٧٩.

لذلك وبهدف الوصول إلى تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي بدقة علينا أن نفحص هذا الاتجاه أيضا والوقوف على مدى صحته أو دقته في تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي كاتحاد فدرالي، هذا بالإضافة إلى أن عملية التكامل الأوروبي كانت ومنذ البداية بدأت وتهدف إلى تحقيق الوحدة الأوروبية الشاملة في الصيغة الفدرالية، كما صرح بذلك شومان في عام ١٩٥٠ في إعلانه بصدد إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب.

---

1 - أمثال هيراود Heraud ، وموناكو ريكاردوMonaco Ricccardo، وشومان Shuman ، وبول روتيه Paul Reuter، و كاتالانو N. Katalano .

2 - إن الخصائص البنوية العامة، إجمالا، للفدراليات باعتبارها شكلا محددا من الأنظمة السياسية الفدرالية هي:

أ/ مستويان من الحكم يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه.

ب/ توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية والتنفيذية وتخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منهما.

جـ/ تدابير احتياطية للممثلين المعتمدين من الأقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفدرالية، وغالبا مايكون هذا متوفرا من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفدرالي الثاني.

د/ دستور مكتوب يتمتع بسيادة عليا ولا يمكن تعديله من طرف واحد ويحتاج إلى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفدرالية.

هـ/هيئة تحكيمية (على شكل محاكم أو تدابير احتياطية للاستفتاءات الشعبية) للقرار بشأن النزاعات بين الحكومات.

و/ مسارات ومؤسسات لتسهيل التعاون بين الحكومات في تلك المجالات حيث تكون المسئوليات الحكومية مشتركة أو أنها تتداخل حتما.

أنظر : رونالد ل. واتس، المصدر السابق،ص١٦.

3 - Tanja A.Börzel and Thomas Risse, Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System, Jean Monnet Working Paper No.7/00,2000,p.10.
http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0101.htm.

إذن التساؤل الجوهري الذي يبرز باستمرار عند الحديث عن طبيعة الاتحاد الأوروبي، هو هل من الممكن أن يوصف الاتحاد الأوروبي كاتحاد فدرالي؟ هل وصل الاتحاد الأوروبي إلى مرحلة الدولة الفدرالية ؟ هنا نفحص هذا الاتجاه للوقوف على صحته، كالآتي:

٤-١-٣-١ تعريف الفدرالية

إن فكرة الفدرالية باعتبارها أساسا للحكم عن طريق اتحاد عدد من الولايات أو الأقاليم أو الدول تتعايش دون انفصال ودون الاندماج الكلي، هي فكرة قديمة للغاية وتعود إلى العهد الإغريقي القديم، حيث ظهرت عندئذ دول تجسدت فيها بوضوح هذه الفكرة، غير أن النظام الفدرالي بشكله القانوني الحالي، مفهوم حديث لايتعدى عمقه التأريخي سنة ١٧٨٧ حيث إعلان الدستور الفدرالي الأمريكي وبدأ تطبيق النظام الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية[١] .

أما دراسة الفدرالية كشكل للتنظيم السياسي وموضوع للفلسفة السياسية فبدأت لأول مرة على يد المنظر والمفكر الفدرالي جوهانس ألثيوس **Johannes Al Thusius** في كتابه بعنوان **Politica** في عام ١٦٠٣[٢].ومنذ ذلك الحين إلى يومنا هذا، جرى الكثير من النقاش الأكاديمي بشأن تعريف الفدرالية، فقد عرفه مونتسكيو **Montesquieu** وبرودون **Proudhon** و كانت **Kant** تعريفات مختلفة[٣].

في إطار تعريف الفدرالية يرى البروفيسور تانجا بروزيل **Tanja A. Borzel** أن النظام الفدرالي هو (نظام يتميز بأن السيادة فيه تكون مشتركة ومنقسمة بين مستويات مختلفة من الحكم بدلا من أن تتركز في مستوى واحد حصريا)[٤]، ويعرف دانيال كليمين **R. Daniel Kelemen** الحد الأدنى من الفدرالية بأنه عبارة عن (ترتيب مؤسساتي تقسم فيه السلطة العامة بين حكومات الولايات والحكومة المركزية، ولكل مستوى من مستويات الحكم بعض القضايا التي تقرر الحكومة المختصة بشأنها القرار النهائي، مع وجود محكمة فدرالية تختص بفض النزاعات الدستورية)[٥]، ويرى د.محمد طه بدوي أن (الفدرالية تعني في مدلولها الواسع، ظاهرة تحرك الجماعات الانسانية المتميزة نحو التجمع، بحركة تقدمية تفضي إلى التوافق بين اتجاهين متناقضين، بين الحرص على ذاتيتها من ناحية وبين الشعور إلى تنظيم جماعي يشملها)[٦]، ويشير د.عبدالرحمن البزاز إلى : أنه إستنادا إلى Encyclopedia of The Social Science إن مصطلح Federation له معاني عديدة تتصف بالغموض وعدم الوضوح، فهو يستخدم غالبا في أربعة معان أساسية هي[٧]:

١- التحالف .Alliance

---

1 – د.محمد هماوه ند،المصدر السابق،ص١٧٩-١٨٠.

2 - David Mc Kay, Federalism and European Union : Appolitical Economy Perspective, Oxford University Press,1999,p.15. www.questia.com

3 – للإطلاع على هذه التعريفات أنظر: سولاف محمد أمين،تحديد الصلاحيات في الدولة الفدرالية،رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٦،ص ١٥ ومابعدها .

4 - Tanja A. Borzel, What Can Federalism Teach Us About the European Union ? , paper ,Royal Institute of International Affairs, Great Britain,2003,p.1. http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/briefing_papers/Borzel.pdf

5 - R. Daniel Kelemen, The Structure and Dynamics of EU federalism,op. cit.,p.185.

6 – د.محمد هماوه ند،المصدر السابق،ص١٨٢.

7 – نفس المصدر أعلاه،ص١٨١-١٨٢.

٢- **العصبة** League.

٣- **الدول المتفقة (الاتحاد الإستقلالي) .**

٤- **الاتحاد بمعناه الأدق** Federation .

ويرى أستاذنا د. شيرزاد أحمد النجار بأن لتعريف الفدرالية أربعة مستويات مختلفة، وذلك بالشكل الآتي[1]:

١- **التعريف الوظيفي : والذي الفدرالية بموجبه عبارة عن أسلوب للتنظيم السياسي يسمح بتحقيق وظائف الدولة ضمن إطار العلاقة بين الأقاليم الفدرالية والحكومة المركزية، وكذلك يمنح الصلاحية لكل مستوى من مستويات تنظيم الدولة في إصدار القرارات النهائية بشأنها.**

٢- **التعريف الدستوري : يندرج النظام السياسي وفقا لهذا التعريف تحت تصنيف الفدرالية عندما توجد السلطات الرئيسة للدولة (التشريعية ، التنفيذية ، القضائية) بشكل فعال على مستوى الدولة ومستوى الأقاليم الفدرالية معا.**

٣- **التعريف الفلسفي الاجتماعي : هذا التعريف يتخطى حدود الدولة كتنظيم ويمنح بُعدا اجتماعيا للفدرالية، وذلك بمنح الصلاحية الإدارية الذاتية للمجموعات الصغيرة، ومن ثم التركيز على مبدأ اللامركزية .**

٤- **التعريف السوسيولوجي: تتمتع على وفق هذا التعريف المجتمعات المختلفة (المتباينة) من حيث العرق والدين والاقتصاد والتأريخ بخصائص الفدرالية بغض النظر عن شكل النظام السياسي للدولة.**

يلاحظ مما سبق أنَ هناك عدم تحديد بشأن تعريف الفدرالية، ومن أجل توضيح الأمور، يمكننا أن نميز بين ثلاثة مصطلحات رئيسة وهي : الفدرالية Federalism ، والأنظمة السياسية الفدرالية Federal Political Systems ، والفدراليات Federations . حيث ان (الفدرالية Federalism) هي أساسا مصطلح معياري وليس وصفي، يشير إلى التشجيع والدعوة إلى نظام حكومي متعدد المستويات بحيث يضم عناصر الحكم المشترك والحكم الذاتي الإقليمي، ويقوم هذا المصطلح على الإعلاء من شأن الجمع مابين الوحدة والتعددية، وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجما. وجوهر الفدرالية كمصطلح معياري هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد. أما كل من (الأنظمة السياسية الفدرالية Federal Political Systems) و(الفدراليات Federations) فهي مصطلحات وصفية تنطبق على أشكال معينة من الأنظمة السياسية . ويشير مصطلح (النظام السياسي الفدرالي) إلى طيف واسع من الأنظمة السياسية حيث هناك مستويان (أو أكثر) من الحكم، وبالتالي تضم عناصر من الحكم المشترك من خلال المؤسسات المشتركة والحكم الذاتي الإقليمي لحكومات الوحدات المكونة، ويدخل ضمن هذا النطاق طيف واسع من الأشكال التنظيمية التي لا تعتمد شكل الدولة الموحدة Non-Unitary forms . بالإضافة إلى ذلك، فإن أنظمة سياسية أخرى خارج التصنيف العام للأنظمة الفدرالية قد تحتوي في داخلها أيضا على بعض الترتيبات الفدرالية، لأن الزعماء السياسيين أقل التزاما

1- د.شيرزاد أحمد النجار، گوتارى فيدراليزم له خەباتى سياسى ئەمرۆى گەلى كوردستان و عێراقى داهاتوودا،گۆڤارى ياسا،زانكۆى سليمانى،ژماره ٦ ساڵى ٢٠٠٢،سليمانى-هەرێمى كوردستان-عێراق.

باعتبارات تتعلق بالنقاء النظري مقارنة بالبحث البرجماتي عن ترتيبات سياسية قابلة للتطبيق. ويمكن لمثل هذه الاعتبارات أيضا أن تقود إلى أشكال مختلطة ومبتكرة[١].

وعليه يرى دانيال إليزار Daniel J. Elazar ان الفدرالية كمبدأ لتنظيم السلطة السياسية، ليست بالضرورة أن تُكَوِن الدولة أو تَتَطور إليها[٢]، ومن هذا المنطلق يحدد إليزار نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية بتسع فئات محددة بالشكل الآتي[٣]:

١- الاتحادات Unions:وهي عبارة عن كيانات مركبة بحيث تحتفظ فيها الوحدات المكونة بتماميتها بشكل أساسي أو حصري من خلال هيئات الحكم العامة المشتركة وليس من خلال هياكل الحكم المزدوجة. ومثال على ذلك : نيوزلندا، ولبنان، وبلجيكا قبل أن تنحو نحو الفدرالية عام ١٩٩٣.

٢- الاتحادات اللامركزية دستوريا Constitutionally Decentralized Union: وهي مركزية بصورة أساسية من ناحية الشكل، حيث تناط فيها السلطة النهائية إلى الحكومة المركزية ولكنها تضم وحدات فرعية حكومية محمية دستوريا وذات حكم ذاتي وظيفي. مثال على ذلك : جمهورية الصين الشعبية، هولندا، السويد، فرنسا، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية ....الخ.

٣- الاتحادات الفدرالية Federation: كيانات مركبة، تضم وحدات مكونة قوية وحكومة عامة قوية، ولكل منها سلطات عهد بها الشعب إليها بموجب الدستور، ولكل منها صلاحية في التعامل المباشر مع المواطنين من حيث ممارسة السلطات التشريعية والإدارية والضريبية. كما انها تنتخب انتخابا مباشرا بوساطة المواطنين. ويوجد حاليا نحو ٢٥ اتحادا فدراليا في العالم تنطبق عليهم المعايير الأساسية للاتحاد الفدرالي، على الرغم من أن دستوري جنوب أفريقيا واسبانيا لم يعتمدا هذا المسمى، ومن أبرز أمثلة على ذلك، الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، جمهورية ألمانيا الاتحادية، جمهورية النمسا الاتحادية، كومنولث أستراليا، كندا، البرازيل، الاتحاد الروسي، جمهورية الهند،.....الخ.

٤- الاتحادات الكونفدرالية Confederations: وتكون بانضمام دول متعددة موجودة من قبل لتشكيل هيئة مشتركة لأغراض محددة معينة (الشؤون الخارجية، أو الدفاع، أو لأغراض اقتصادية)، غير أن الهيئة المشتركة تعتمد على الحكومات المكونة، فتتألف من ممثلين عن الحكومات المكونة، لذلك تكون لها قاعدة انتخابية ومالية غير مباشرة. والأمثلة التأريخية على ذلك : سويسرا في معظم الفترة من سنة ١٢٩١ إلى ١٨٤٧، والولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة ١٧٧٦-١٧٨٩. وفي عالمنا المعاصر كومنولث الدول المستقلة.

٥- التحالفات الفدرالية Federacies :وهي تدابير سياسية ترتبط فيها الوحدة الأكبر بوحدة أو وحدات أصغر، غير أن الوحدة الأصغر تحتفظ بقدر كبير من الحكم الذاتي ويكون لها دور أصغر في حكم الوحدة الأكبر، ويمكن حل العلاقة فقط عن طريق موافقة متبادلة. وأمثلة ذلك

---

1 – رونالد ل. واتس،المصدر السابق،ص٩.

2 – Tanja A. Borzel,op. cit.,p.2.

3 – رونالد ل. واتس،المصدر السابق،ص١٠-١١.

علاقة بورتوريكو بالولايات المتحدة الأمريكية، وعلاقة جزر ألاند بفنلندا ، وجزر مان بالمملكة المتحدة ، ....الخ .

٦- **الدول الشريكة Associated States** :وهي تشبه علاقة التحالفات الفدرالية، غير أنه يمكن لأي من الوحدات فيها حل العلاقة من جانبها بناء على شروط متفق عليها من قبل وثابتة في وثيقة أو معاهدة التأسيس. مثال على ذلك العلاقة بين نيوزلندا وجزر كوك ، وبين موناكو وفرنسا ، وليختنشتاين وسويسرا ، وسان مارينو وإيطاليا.

٧- **دول ذات سيادة مشتركة Condominiums** : وحدات سياسية تزاول عملها تحت حكم مشترك من جانب دولتين خارجيتين أو أكثر، وتكون للسكان سيطرة ذاتية داخلية كبيرة. مثال على ذلك أندورا التي مارست مهامها تحت حكم مشترك من فرنسا واسبانيا خلال الفترة ١٢٧٨-١٩٩٣.

٨- **العصبات Leagues**: هي ترابطات بين وحدات تنظيمية مستقلة سياسيا لأغراض معينة وتزاول عملها من خلال أمانة عامة مشتركة وليس من خلال حكومة، ويمكن لأعضائها الانسحاب منها من جانب واحد. مثال على ذلك جامعة الدول العربية، رابطة كومنولث الأمم، منظمة حلف شمال الأطلسي، رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) ....الخ.

٩- **السلطات الوظيفية المشتركة Joint Functional Authorities** : هي وكالات يؤسسها نظامان أو أكثر للقيام بصورة مشتركة بتنفيذ مهمة أو مهام معينة . ومن الأمثلة العديدة على ذلك : منظمة مصائد الأسماك في شمال غرب المحيط الأطلسي (NAFO)، الوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، ومنظمة العمل الدولية (ILO) . وقد تتخذ أيضا هذه السلطات الوظيفية المشتركة شكل منظمات عبر الحدود تؤسسها حكومات فرعية مجاورة، كالجمع ما بين ولايات لغرض التنمية الاقتصادية والتي تضم أربعة مناطق في إيطاليا، أربعة لاندرات نمساوية ، ....الخ.

وتأسيسا ما جاء أعلاه، يمكن القول أن مفهوم الفدرالية مفهوم واسع يغطي أنواع من الكيانات السياسية منها ترتقي إلى مستوى الدولة ومنها لا ترتقي إلى مستوى الدولة، ويتضح ذلك بخاصة لدى إليزار عند تحديده لنطاق الأنظمة السياسية الفدرالية، بحيث يشمل كل من الدول ذات النظام الفدرالي والكيانات التي لاتصل إلى مستوى الدولة ولكن تتضمن ترتيبات فدرالية. وعليه ومن أجل تحديد دقيق لطبيعة الاتحاد الأوروبي علينا أن نجري مقارنة دقيقة بين الاتحاد الأوروبي ونطاق الأنظمة السياسية الفدرالية الذي أورده إليزار .

٤-١-٣-٢ مقارنة الاتحاد الأوروبي بنطاق الأنظمة السياسية الفدرالية

قبل مقارنة الاتحاد الأوروبي وتحديد موقعه في نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية الذي حدده إليزار علينا أن نسجل بعض الملاحظات حول تصنيفه للأنظمة السياسية الفدرالية، وذلك كما يأتي:

١- رتب إليزار الفئات التي تقع ضمن نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية من الأعلى إلى الأدنى على وفق معيار مدى قوة ودرجة مركزية هيئات الحكم العامة المشتركة، أي وفق معيار مدى تماسك الاتحاد. ففي حين نرى أن فئة (الاتحادات) تقترب من شكل الدولة الموحدة (البسيطة)،

نرى فئة (الاتحادات اللامركزية دستوريا) تقع بين فئة (الاتحادات) وفئة (الاتحادات الفدرالية) من حيث أن (فئة الاتحادات اللامركزية) أقل مركزية من (الاتحادات)، لكنها أكثر مركزية من فئة الاتحادات الفدرالية، كذلك إن تقسيم السلطات بين مستويين من الحكم في فئة (فئة الاتحادات اللامركزية) أوضح ومثبت دستوريا مقارنة بفئة الاتحادات التي لايكون تقسيم السلطات بين مستويات الحكم المختلفة واضحة إلى هذا الحد، في الوقت نفسه ان تقسيم السلطات فيها ليس بالوضوح والشمولية التي نجدها عند فئة (الاتحادات الفدرالية)، وهكذا يستمر إليزار على وفق هذا المعيار في ترتيب الفئات التسعة إلى أن يصل في النهاية إلى فئة (السلطات الوظيفية المشتركة) التي تتضمن في الكثير من الحالات أنواعا معينة من المنظمات الدولية مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة العمل الدولية.

٢- يمكن تقسيم الفئات التي أوردها إليزار ضمن نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية إلى مجموعتين رئيسيتين وهما :

أ- مجموعة الفئات التي تقع ضمن شكل الدولة والتي تتضمن فئات: الاتحادات، والاتحادات اللامركزية دستوريا، والاتحادات الفدرالية .

ب- مجموعة الفئات التي لاتقع ضمن شكل الدولة والتي تتضمن فئات: الاتحادات الكونفدرالية، والتحالفات الفدرالية، والدول الشريكة، ودول ذات سيادة مشتركة، والعصبات، والسلطة الوظيفية المشتركة .

ففي ضوء دراستنا السابقة للاتحاد الأوروبي من حيث المؤسسات وإختصاصته وصنع القرار فيه ومدى إلزام تشريعاته وقراراته للدول الأعضاء، وكذلك في ضوء المقارنة التي أجريناها بين الاتحاد الأوروبي والمنظمات الدولية والاتحادات الكونفدرالية، يتضح لنا أن الاتحاد الأوروبي لايشبه فئة (السلطات الوظيفية المشتركة)، لأن هذه الفئة تقتصر فقط على أنواع معينة من المنظمات الدولية التي تختص فقط بمزاولة بعض الاختصاصات المحددة كما هو الحال عليه عند كل من منظمة العمل الدولية والوكالة الدولية للطاقة الذرية التي أوردهما إليزار كمثال للكيانات التي تقع ضمن هذه الفئة، هذا ناهيك عن تشبيهه بالترتيبات العابرة للحدود، التي تقع ضمن ذات الفئة، تؤسسها بعض الحكومات الإقليمية المجاورة (الولايات) داخل الدول لأغراض التنمية الاقتصادية.

كذلك لايشبه الاتحاد الأوروبي فئة (العصبات) التي هي، في الحقيقة، وحدات تنظيمية تزاول عملها من خلال أمانة عامة مشتركة في مجالات معينة وليس لها حكومة مركزية مشتركة مثل جامعة الدول العربية ومنظمة حلف شمال الأطلسي، حيث إن للاتحاد الأوروبي مؤسسات قوية لاتمثل الدول الأعضاء مثل البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية، كذلك تتعدى المجالات التي يختص الاتحاد الأوروبي بالعمل فيها حصريا أو بمشاركة الدول الأعضاء المجالات التي تختص فيها هذه التنظيمات الدولية التي تقع ضمن هذه الفئة .

ولا وجاهة في مقارنة الاتحاد الأوروبي بالكيانات التي تقع ضمن كل من فئات (دول ذات سيادة مشتركة، والدول الشريكة، والتحالفات الفدرالية) التي تقتصر في أغلب الأحيان على العلاقة القانونية والسياسية بين دولة (أو أكثر) كبيرة نسبيا بدولة صغيرة أو مقاطعة أو جزيرة على وفق اتفاق يبرم بينهما .

وكما استنتجنا أعلاه، أن الاتحاد الأوروبي تخطى الكونفدرالية، من حيث المؤسسات والاختصاصات ومدى إلزام تشريعاته وقراراته وتقييد سيادة الدول الأعضاء، فعلى الرغم من وجود بعض العناصر المشتركة بينه وبين الاتحادات الكونفدرالية، لاسيما في مجال السياسية الخارجية والأمنية المشتركة ومجال العدالة والشؤون الداخلية، لايمكن القول إن الاتحاد الأوروبي أتحاد كونفدرالي.

إذن يتضح لنا مما سبق أن الاتحاد الأوروبي لايشبه الأنظمة الفدرالية التي تقع ضمن مجموعة الفئات التي لاترتقي إلى مستوى شكل الدولة المشار إليها أعلاه، بل هو تجاوز هذه الفئات من حيث قوة ومدى مركزيتها وكذلك من حيث أنه اتحاد أوثق مقارنة بالكيانات التي تقع ضمن هذه الفئات الستة . عليه يبقى أمامنا في إطار مقارنة الاتحاد الأوروبي بالأنظمة السياسية الفدرالية أن نقارنه بالفئات التي تقع ضمن شكل الدولة (**الاتحادات** ، **والاتحادات اللامركزية دستوريا**، **والاتحادات الفدرالية**). ويبرز هنا السؤال الجوهري الذي تستند عليه فرضيتنا الثالثة وهو هل وصل الاتحاد الأوروبي إلى مرحلة الدولة، ومن ثم الدولة الفدرالية؟ للأجابة على هذا السؤال، نقول: من المنطقي، أن نقارن الاتحاد الأوروبي بأهم العناصر التي تشكل وتميز الدولة أولا، ومن ثم مقارنته بالدولة الفدرالية إذا كان يشكل الدولة، وإلا فلا نحتاج إلى مقارنته بالدولة الفدرالية. عليه سنتطرق في أدناه إلى تعريف الدولة وبيان أهم عناصرها ومقارنة الاتحاد الأوروبي بها في فرع مستقل .

٤-١-٣-٣ هل الاتحاد الأوروبي دولة ؟

يثير تعريف الدولة الكثير من الخلافات النظرية بين فقهاء القانون العام الداخلي والدولي، بل وبين المشتغلين بالدراسات السياسية والقانونية على وجه العموم، وترجع هذه الخلافات إلى الطبيعة المعقدة لظاهرة موضوع التعريف(الدولة)، مما يجعل تعريفها بدقة ووضوح أمرا صعبا[١]، لذا فهناك تباين واضح حول مفهوم الدولة، ولايوجد تعريف واحد متفق عليه من قبل دارسي الدولة[٢].

ويرى أستاذنا د.شيرزاد أحمد النجار أنه يمكننا تحديد ثلاث اتجاهات رئيسة في محاولة تعريف الدولة وهي[٣] :

---

1 – د.محمد سامي عبدالحميد ود. محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٨٥.

2 – على سبيل المثال نجد أن الدولة عند أرسطو عبارة عن ظاهرة طبيعية نشأت نتيجة أئتلاف قرى كثيرة من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي، وهو (أرسطو) يعد الدولة كظاهرة طبيعية، ذلك لأنها تتألف من مكونات طبيعية : الرجل والمرأة، الأسرة ، أئتلاف الأسر الذي يكون القرية، ثم أئتلاف مجموعة القرى لتحقيق بناء اجتماعي سياسي اقتصادي متكامل. والدولة عند مارسيليو (هي كائن حي) يتركب من أعضاء تقوم بالوظائف الضرورية اللازمة لحياتها وتتوقف صحة هذا الكائن وأمنه على النظام الذي يؤدي به كل عضو وظيفته، وينشأ الشقاق إذا اختل عمل أحد الأعضاء أو تدخل في عمل عضو آخر. ونجد العميد ليون ديجي قد نظر إلى الدولة على أساس التضامن الاجتماعي القائم على الاختلاف السياسي، فهو يحدد مفهوم الدولة على أنها عبارة عن (ظاهرة اجتماعية تنشأ وتتحقق من واقع حياة الأفراد الذين يشعرون بضرورة التضامن الاجتماعي بينهم فيقوم مجتمع بشري يسوده الاختلاف السياسي بين أفراده . أي وجود فئة حاكمة وأخرى محكومة كنتيجة للإختلاف السياسي لأفراد المجتمع . بينما تؤكد النظرية الماركسية على أهمية العامل الاقتصادي وما يترتب عليه من فروق طبقية بين أفراد المجتمع الواحد وتعده العامل الأساسي في وجود الدولة ، وتختفي الدولة في المجتمع الشيوعي باختفاء الطبقات فيه . أنظر: سليمان صالح الغويل ،المصدر السابق،ص٢٩ ومابعدها . وللاطلاع على المزيد أنظر: د. هشام آل شاوي،المصدر السابق، ص٣٠-٣١.

3 – د.شيرزاد أحمد النجار، محاضرات في (النظرية العامة للقانون الدستوري) ألقيت على طلاب المرحلة الأولى في كلية الحقوق (١٩٩٢-١٩٩٣)، جامعة صلاح الدين ،أربيل- أقليم كوردستان/العراق، ص١٥.

١- الدولة باعتبارها منظمة تسعى لتحقيق أهداف معينة.

٢- الدولة باعتبارها جمعية تؤدي عملها على وفق أحكام القانون.

٣- الدولة باعتبارها مؤسسة أصلية تتفرع عنها مؤسسات أخرى

وانطلاقا من هذا الإطار العام برز صنفان من التعاريف للدولة(١):

الصنف الأول: يقع ضمن التعاريف التقليدية التي تهتم فقط بوصف شكلي للدولة ، حيث يرى البعض ضمن هذا الإطار أن الدولة عبارة عن جماعة مستقلة من الأفراد يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة وأخرى محكومة، بينما يعرف البعض الآخر الدولة بأنها مجموعة من الأفراد مستقرة على إقليم معين ولها من التنظيم ما يجعل للجماعة في مواجهة الأفراد سلطة عليا آمرة وناهية.

الصنف الثاني: يقع ضمن التعاريف الدقيقة والمحددة التي لاترضى بالوصف الشكلي، بل تحاول أن تتوغل وبحق في جذور الظاهرة وتعطيها إطارا قانونيا- سياسيا- فلسفيا، ومن هذه التعاريف على سبيل المثال، تعريف المفكر القانوني الفرنسي روجيه بونارد (١٨٧٩-١٩٤٤) الذي يعرف الدولة بأنها وحدة قانونية دائمة، تتضمن وجود هيئة اجتماعية لها حق ممارسة سلطات قانونية معينة في مواجهة أمة مستقرة على إقليم محدد، وتباشر الدولة حقوق السيادة بإرادتها المنفردة وعن طريق استخدام القوة المادية التي تحتكرها. وفي مفهوم المفكر القانوني الفرنسي ليون ديجي الدولة هي مجرد أشخاص لديهم القوة الكبرى (الحكام)، عن طريقها يفرضون سلطتهم وإرادتهم على الآخرين في المجتمع (المحكومين)،أي الدولة عبارة عن تمييز سياسي بين الحكام والمحكومين .

ومن المتفق عليه، عموما، لدى فقهاء القانون الدولي العام وفقهاء القانون العام الداخلي، بل ولدى المشتغلين بالدراسات الاجتماعية والسياسية على وجه العموم، أن الدولة ليست إلا اجماعا لثلاثة عناصر أساسية متميزة وهي (المجموعة السكانية ، الإقليم ، السلطة السياسية المنظمة)(٢).

هنا ومن أجل هذه الدراسة سنجري مقارنة بين عناصر الدولة ومدى توفرها في الاتحاد الأوروبي وذلك في النقاط الآتية:

أولا: عنصر المجموعة السكانية :

ينصرف هذا العنصر إلى الفئة الاجتماعية التي تتكون فيها ظاهرة التمييز السياسي، أي الدولة، وهي الجماعة البشرية التي تعد كحدود للدولة من حيث الأشخاص وتمارس عليها سلطة الدولة التي يقبض عليها الحكام. ان جميع الأفراد الذين يحملون جنسية الدولة نفسها يخضعون لسلطة حكام تلك الدولة، وهكذا فإن دور الجنسية مهم بالنسبة لتحديد امتداد سلطة الحكام من حيث الأشخاص وتحتل مكانة مهمة في العلاقات الدولية، وفي الحقيقة هناك مدلولان للجماعة البشرية (الشعب)، وهما(٣):

أ- مدلول اجتماعي: أي أن جميع الأفراد الحاملين للجنسية نفسها يعتبرون من مواطني الدولة دون الأخذ بنظر الاعتبار لأهليتهم .

ب- مدلول سياسي: أي جميع المواطنين الذين تتوفر فيهم شروط الناخب .

1- د.شيرزاد أحمد النجار، محاضرات في (النظرية العامة للقانون الدستوري)،المصدر السابق،ص١٥-١٦.

2 - د.محمد سامي عبدالحميد ود. محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٨٧.

3 - د.شيرزاد أحمد النجار، محاضرات في (النظرية العامة للقانون الدستوري) ،المصدر السابق،ص١٨. وللمزيد من التفاصيل أنظر: د.محمد سامي عبدالحميد ود. محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص٨٨ ومابعدها .

فيما يتعلق بتوافر هذا العنصر في الاتحاد الأوروبي، فقد حددت المعاهدات المنشئة الاتحاد الأوروبي بأنه يتكون، كما أشارت (المادة أ) من معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢[1]،من (شعوب) الدول الأعضاء بصيغة الجمع، في حين يشير تعريف الدولة إلى عنصر الشعب بصيغة المفرد، وبالنسبة للجنسية، لاحظنا في السابق، انه ليس لمواطني الاتحاد الأوروبي جنسية أوروبية تمنح من قبل الاتحاد الأوروبي، ومواطنة الاتحاد الأوروبي تعتمد على جنسية الدول الأعضاء، بمعنى أن مواطنة الاتحاد الأوروبي ليست هوية جديدة أو مختلفة تحل محل الهوية أو الجنسية الأصلية، بل تتعايش معها وتخول صاحبها مجموعة من الحقوق السياسية والمدنية على وفق المعاهدات المنشئة بجانب حقوقها التي تترتب على جنسيتها الوطنية.

لكن يجب أن لانبالغ في نفي وجود عنصر الشعب للاتحاد الأوروبي، فمما لا شك فيه إن الأوروبيين يشتركون في بعض الأشياء المهمة والمتميزة من الناحية التاريخية والثقافية، تميزهم عن الشعوب والمجتمعات الأخرى. فمن الناحية التاريخية، يشترك الأوروبيون في جذورهم في حضارات اليونان القديمة وروما والمسيحية، وكذلك في عصر التنوير، تشكل تعبير "أوروبا" وتم تبنيه بشكل تدريجي. أما ثقافيا، فعلى الرغم من التنوع الثقافي بين الدول الأوروبية، فإن أوروبا متميزة جدا عن القارات الأخرى، فعلى سبيل المثال يمكن ملاحظة ما يسمى بالنموذج الاجتماعي الأوروبي الذي يختلف عن النموذج الاجتماعي الأمريكي مع ان الاختلافات الثقافية بين أوروبا وأمريكا قليلة[2] .وقد أشار فولتير إلى هذه الحقيقة في القرن الثامن عشر بقوله (إذ كان لأوروبا قوانين مشتركة، وكان لها دين مشترك، هو الذي صنع منها مجموعة شعوب مسيحية ،..... . إنها (أوروبا) تؤلف نوعا من جمهورية عظمى مقسمة بين عدة ولايات، بعضها ملكية، والبعض الآخر مزيج، وهذه أرستقراطية، وتلك شعبية. لكنها جميعها متصلة بعضها ببعض، ولها دين واحد في أساسه، ولها ذات مباديء الحق العام، ومباديء السياسية، التي لاتعرفها الأجزاء الأخرى من العالم)[3]. ومن جهة أخرى لاحظنا أن مفهوم مواطنة الاتحاد الأوروبي قد يشكل مرحلة في طريق إنشاء الجنسية الأوروبية، لاسيما انه يتضمن مجموعة من الحقوق السياسية مثل مشاركة المواطن الأوروبي الذي في داخل الدولة التي لاينتمي إليها في الانتخابات المحلية والبرلمان الأوروبي، بمعنى آخر يمكن القول إن الاتحاد الأوروبي يمتلك عنصر الشعب على وفق المدلول السياسي لعنصر الشعب، وذلك لأن هناك ناخبين أوروبيين ينتخبون مؤسسة أوروبية تمثلهم في العملية التكاملية.

إذن في كل ما سبق يمكن القول إن عنصر المجموعة السكانية موجود في الاتحاد الأوروبي، لاسيما على وفق المدول السياسي لهذا العنصر .

ثانيا:عنصر الإقليم:

يقصد بهذا العنصر ان يكون للدولة قيد إقليمي ومكاني لممارسة سلطة الحكام، أي يمثل هذا العنصر القيد المادي لسلطة الحكام[4] وينبغي أن يشمل هذا العنصر على مساحة ثابتة ومحددة[1].

---

1 – المادة (أ) من معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢ (تمثل هذه المعاهدة المرحلة الجديدة في سياق ايجاد اتحاد دائم وأكثر شمولية بين الشعوب الأوروبية ....الخ)

2 - Jean Claude Piris ,op. cit. ,pp 19-20.

3 – بول هازار، الفكر الأوروبي في القرن الثامن عشر: من مونتسكيو إلى ليسنج، ترجمة د. محمد غلاب،منشورات وزارة الثقافة، دمشق ، ٢٠٠٤، ص ٥١٨–٥١٩.

4 – د.شيرزاد أحمد النجار، محاضرات في (النظرية العامة للقانون الدستوري) ،المصدر السابق،ص١٨.

فيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي يمكن القول بإن أقاليم الدول الأعضاء هي إقليم الاتحاد الأوروبي، وللاتحاد أن يباشر كافة الاختصاصات الممنوحة له، بموجب المعاهدات المنشئة، داخل هذه الأقاليم وبحرية تامة على كافة الأشخاص الطبيعية والمعنوية. وقد أشارت (المادة ب الفقرة ١) من معاهدة ماستريخت إلى أن من أهداف الاتحاد الأوروبي هو (رفع الأزدهار الاقتصادي والاجتماعي المتوازن والمستمر ، وبخاصة خلق آفاق لاتحجبها الحدود الداخلية .....)، حيث يقصد بالحدود الداخلية هنا الحدود الدولية بين الدول الأعضاء الذي يعد ضمن الاتحاد الأوروبي بالحدود الداخلية، إذن تتحول الحدود الدولية الخارجية بين الدول الأعضاء إلى الحدود الداخلية داخل كيان الاتحاد الأوروبي، وبهذه الصيغة وغيرها من المدلولات الأخرى، مثل عدم ربط حق المشاركة في انتخابات البرلمان الأوروبي بوجود المواطن الأوروبي داخل إقليم الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته، وكذلك حق المواطن الأوروبي في حرية التنقل والإقامة داخل أقاليم الدول الأعضاء بموجب الحق الذي اكتسبه من المعاهدات المنشئة وليس بموجب القوانين الداخلية للدول الأعضاء، وتطبيق تشريعات وقرارات الاتحاد الأوروبي داخل الدول الأعضاء مباشرة وعلى المواطنين كافة وغيرها، وعليه يمكن القول إن للاتحاد الأوروبي عنصر الإقليم أيضا. وهذا الإقليم يستوفي شرطي الثبات والتحديد، لأن لكل الدول الأعضاء حدودا إقليمية مثبتة ومحددة ومعترف بها دوليا تقطنها شعوبها منذ زمن طويل.

ثالثا: عنصر التنظيم السياسي:

ويلزم أخيرا إلى جانب العنصرين السابقين للاعتراف للجماعة البشرية بصفة الدولة، ضرورة توافر التنظيم السياسي والقانوني لها. أي لابد من وجود هيئات قانونية وسياسية (سلطة عامة) تؤلف تنظيما حكوميا وتتولى الإشراف على الرعايا والإقليم وإدارة المرافق العامة اللازمة لحفظ كيانها وتحقيق استقرارها ونموها بما تملكه من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية. ولايشترط القانون الدولي في النظام السياسي والقانوني للدول أن يكون من نوع معين كأن يكون ملكيا أو جمهوريا، ديمقراطيا أو دكتاتوريا، برلمانيا أو رئاسيا، لأن مثل هذه المسائل تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدولة التي تملك الحرية المطلقة في اختيار دستور الحكم الذي يروق لها[2].

بقدر مايتعلق بتوفر هذا العنصر في الاتحاد الأوروبي، نجد أنه ليس غائبا أيضا، فقد تطرقنا عند دراستنا هذه إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي وعملية صنع القرار بداخله، ولاحظنا أن هناك سلطة تشريعية للاتحاد تتمثل في كل من المجلس الذي يمثل الدول الأعضاء والبرلمان الأوروبي الذي يمثل المواطنين، ويصدر تشريعات ملزمة للأفراد والدول الأعضاء، كذلك توجد السلطة التنفيذية للاتحاد الأوروبي التي تتمثل في المفوضية الأوروبية بشكل رئيس، وتلعب دورا كبيرا في تنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية للاتحاد، ومن ثم تكون مسؤولة عن إدارة العملية التكاملية، وتقوم بمهام المتابعة والرقابة فيما يتعلق بتنفيذ تشريعات وقرارات الاتحاد التي تنفذ عن طريق الهيئات الوطنية للدول الأعضاء، وتمثل المفوضية الاتحاد في المفاوضات الاقتصادية والتجارية في الخارج. كذلك للاتحاد الأوروبي السلطة القضائية التي تتمثل في محكمة العدل الأوروبية، التي تكفل احترام

---

1 – د.محمد سامي عبدالحميد ود. محمد السعيد الدقاق،المصدر السابق،ص١٢٦.

2 – د.عصام عطية ، المصدر السابق، ص٢٨١.

الحقوق والواجبات المترتبة على المعاهدات المنشئة للدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد، وتختص بالفصل في المنازعات التي تثور بشأن تفسير وتطبيق تلك المعاهدات بين الدول الأعضاء أوبينها وبين مؤسسات الاتحاد، كذلك بين الأفراد والأشخاص المعنوية أوبينهم وبين الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد، وتلزم أحكامها الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد وكذلك الأفراد. كذلك للاتحاد الأوروبي الشخصية الدولية المعترف بها دوليا، كما سبق بيانه، ويقوم الاتحاد الأوروبي بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية في مجال الاقتصاد والتجارة الخارجية وله مندوبون معتمدون في الكثير من دول العالم.

مما سبق نستنتج أن للاتحاد الأوروبي العناصر الثلاثة الضرورية للدولة. فللاتحاد شعب يتمثل في شعوب الدول الأعضاء، كذلك إقليم يتمثل في أقاليم الدول المنضمة للاتحاد يمارس من خلاله اختصاصاته، وكذلك التنظيم السياسي الذي يتمثل في النظام القانوني المتكامل والسلطات الحكومية التشريعية والتنفيذية والقضائية للاتحاد .

بيد أن اجتماع العناصر الثلاثة: المجموعة السكانية والإقليم والتنظيم السياسي ليس كافيا بحد ذاته لقيام الدولة . فقد تتوافر هذه العناصر الثلاثة في التقسيمات الإدارية داخل الدولة البسيطة (الموحدة)، أو في الولايات الأعضاء في الدولة الفدرالية أو في المستعمرات أو المحميات، مع ذلك لم يُعترف لهذه المناطق بشخصية الدولة. عليه لابد أن يكون هناك معيار في القانون الدولي يميز الدولة عن غيرها من الوحدات السياسية والإدارية والإقليمية. وأن هذا المعيار لايمكن إلا أن يكون معيارا قانونيا، وعلى هذا الأساس ذهب الفقه التقليدي إلى أن هذا المعيار هو (السيادة)[١]، لكن نتيجة للانتقادات الشديدة التي وجهت لنظرية السيادة من جانب فقهاء كبار أمثال (كلسن ، وجورج سيل)[٢]، اتجه الفقه الحديث نحو البحث عن معايير أخرى لتمييز الدولة، ومن أهم المحاولات التي جاء بها الفقه الحديث من أجل ذلك هو المعيار المستمد من (**نظرية الإستقلال**) التي اقترحها الأستاذ **شارل روسو**، والتي تفيد أن الدولة تتمتع باختصاص مانع في إقليمها، وهذا الاختصاص يكون حرا وجامعا. عليه فخصائص معيار الاستقلال هي[٣]:

١- مانعية الاختصاصات: ويراد بالمانعية، أنه لايجوز أن تمارس السلطة في إقليم ما إلا دولة واحدة تحصر بذاتها جميع الاختصاصات. وإن نجاح السلطة في ممارسة اختصاصاتها يتوقف على عدم وجود سلطة أخرى تنافسها. ويتمثل هذا الاختصاص في احتكار الدولة في إجراءات القسر وممارسة السلطة القضائية وتنظيم المرافق العامة .

---

1 – هناك آراء متباينة حول مدى ضرورة السيادة كصفة مميزة للدولة، يبرر الذين يعتقدون بضرورة وجود السيادة لوجود الدولة، بأن السيادة بالمعنى القانوني هي التعبير فقط عن احتكار القوة الذي تمتلكه سلطة الدولة، عليه سيادة سلطة الدولة مرتبطة أساسا بوجودها ذاته، فاحتكار القوة المادية مرتبط بجوهر الدولة وبدونه لن تستطيع فرض وظيفتها. إذ أن الدولة لو لم تمتلك هذا الاحتكار لكان يعني ذلك أن أحدا غيرها يمتلكه. لكن يرى الآخرون ان السيادة ليست هي المميزة لسلطة الدولة، وإنه لا يجب الزاميا أن تكون الدولة سيدة، وهذا المفهوم يمثل في رأيهم تحت شكلين: بعضهم يرى أن السيادة توجد وأن الدول هي في العادة ذات سيادة، لكنهم يعتبرون أن جوهر الدولة لا يكون في سيادتها وإنما في أمور أخرى تمتلكها الدولة، وبذلك يمكن أن تكون الدولة بالنتيجة غير سيدة، شريطة أن تمتلك تلك الصفات والخصائص الأخرى. ويرى آخرون مع ذلك، أن السيادة لا توجد مطلقا وإنه من الخطأ الاعتقاد في وجودها وهي مطلقا مميزة للدولة. أنظر عبدالهادي عباس، المصدر السابق،ص١٥-١٦.

2 – للإطلاع على هذه الإنتقادات أنظر: د.مهدي جابر مهدي ،المصدر السابق،ص٣٥ومابعدها.

3 – د.عصام عطية،المصدر السابق،ص٢٨١ ومابعدها .

٢- حريـة الاختـصاصات : ويـراد بهـا أن تباشـر الدولـة بـذاتها وبوسـاطة سـلطاتها الوطنيـة اختصاصاتها بكل حرية دون أن تفرض عليها أية دولة أو سلطة أخرى أوامر أو توجيهات خاصة. وهذا مايميز الدولة عن باقي الجماعات العامة الموجودة داخل الدولة لأنها تملك حرية تقرير اختصاصاتها بذاتها .

٣- عموميـة الاختـصاصات : أي إن الدولـة تتمتـع باختـصاصات شـاملة غير محـدودة تـسمح لهـا بالتدخل متى أرادت في سائر مظاهر الحياة البشرية لتنظيمها وإقرار ماتراه عدلا وأمنا. فهـي تـضع دسـتورا للحكـم، وتـصدر قـوانين مختلفـة، وتـنظم المرافـق العامـة . وتتـدخل في الحيـاة الاقتـصادية والاجتماعيـة ....الخ ، ولايحـد مـن مـدى هـذا التـدخل مـن الوجهـة الدوليـة سـوى الالتزامات التي يقضي بها القانون الدولي بشأن احترام حقوق الدول الأخرى وحقوق رعاياها، وإن مخالفة ذلك يؤدي إلى تحريك المسؤولية الدولية. وجدير بالذكر إن عمومية الاختـصاصات هي التي تميز الدولة عن بقية الجماعات والمنظمات والهيئات السياسية والدستورية والإدارية داخل الدولة أوخارجها .

فيما يتعلق بتوافر المعيار القانوني لوجود الدولـة في الاتحـاد الأوروبي، يمكـن القـول أنـه بالنـسبة لعنـصري مانعيـة الاختـصاصات وحريـة الاختـصاصات، علينـا، أن نفـرق بين العمـود الأول (المجموعـة الأوروبيـة) وبـين العمـود الثـاني والثالـث (الـسياسية الخارجيـة والأمنيـة المـشتركة ومجـال العدالـة والشؤون الداخلية)في الاتحاد الأوروبي.

ففي العمود الأول يمكن أن نرى أن للاتحاد الأوروبي اختصاصات تمنحه أياه المعاهدات المنـشئة، وتلـك الاختـصاصات تكـون حـصرية في بعـض المجـالات مثـل العملـة الموحـدة والـسياسية النقديـة ، والتجـارة الخارجيـة، والتعريفـة الجمركيـة، والمنافـسة، دون أن تنافـسه الـدول الأعـضاء، وتلعـب المؤسسات مافوق الوطنيـة، الـتي لاتمثـل الـدول الأعـضاء وتعـد مـستقلة عنهـا مثـل، البرلمـان الأوروبي والمفوضية ومحكمة العدل الأوروبيـة دورا كـبيرا بجانـب مجلـس الـوزراء الـذي يمثـل الـدول الأعـضاء في إدارة هذه المجالات، وينافس البرلمان سلطة مجلـس الـوزراء فيمـا يتعلـق بالتـشريع ضـمن مجـالات هـذا العمـود، وتلعـب المفوضـية الأوروبيـة دور الـسلطة التنفيذيـة، ومحكمـة العـدل دور الـسلطة القـضائية، ولتشريعات وقرارات هذا العمود الأثر الفوري والمباشـر عنـد تطبيقهـا داخـل الـدول الأعـضاء ولاتحتـاج إلى التشريعات الداخلية، الـصادرة مـن المؤسـسات الدسـتورية الوطنيـة للـدول الأعـضاء لنفاذهـا، ويـتم تطبيقها على الدول والأفراد مباشرة ولهـا العلويـة علـى القـوانين الوطنيـة، أي يمكـن القـول إن عنـصري مانعية الاختصاصات وحرية الاختصاصات موجودان في العمود الأول .

لكن عند العمودين الثاني والثالث للاتحـاد (مجـال الـسياسة الخارجيـة والأمنيـة المـشتركة، ومجـال العدالة والـشؤون الداخليـة) نـرى علـى عكـس العمـود الأول، أنـه لـيس للاتحـاد اختـصاصات أصـلية بـل تبقـى هـذه الاختـصاصات بيـد الـدول الأعـضاء وتأخـذ القـرارات فيهمـا بالإجمـاع، ولاتلعـب المفوضـية الأوروبيـة والبرلمـان الأوروبـي ومحكمـة العـدل الأوروبيـة دورا يـذكر، ويـستطيع كـل دولـة عـضو بغـض النظر عن حجمها أن تمنع صدور قرار معين فيما يتعلق بالمواضيع الـتي تنـدرج تحـت هـذين العمـودين، ولايمكـن إرغـام الـدول الأعـضاء علـى تنفيـذ القـرارات الـتي تـصدر عـن الاتحـاد في هـذين العمـودين ولـو

بالإجماع، ويخضع مجلس الوزراء لتعليمات الدول الأعضاء في ممارسة مهامه في هذين العمودين، بمعنى أنه لا يتوفر في الاتحاد الأوروبي عنصرا مانعية وحرية الاختصاصات في هذين العمودين .

أما فيما يتعلق بمدى توافر عنصر عمومية الاختصاصات، فهو واضح جدا كون الاتحاد الأوروبي لايمتلك بعض الاختصاصات التي تعد شرطا جوهريا ليمتلك كيان سياسي ما صفة الدولة، ومن أهم هذه الاختصاصات:

١- السياسة الخارجية والدفاع : بالنسبة للسياسة الخارجية، كما تبين لنا من قبل، أنه ليس للاتحاد الأوروبي الأدوات والآليات الخاصة به للسيطرة على مجال السياسة الخارجية، ويبقى تطبيق وتشريع القرارات في هذا المجال في يد الدول الأعضاء، لذلك يفتقد الاتحاد الأوروبي إلى هذا الاختصاص الضروري ليصبح دولة[١]، وبشأن إختصاص الدفاع، وعلى الرغم من ان الاتحاد الأوروبي قد دخل إلى مجال الدفاع منذ معاهدة ماستريخت وله محاولات في بناء السياسة الدفاعية المشتركة، الا أن هذه السياسة تندرج لحد الآن تحت العمود الثاني للاتحاد الذي يسيطر الدول الأعضاء عليه كليا، كذلك ليس للاتحاد جيش أوروبي تحت قيادة مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ولم يصل إلى مرحلة الدفاع المشترك، ولايشارك الاتحاد الأوروبي في التحالفات العسكرية[٢].ويعلق فيرنر بوجدنر Vernon Bogdanor بصدد نفيه صفة الدولة الفدرالية عن الاتحاد الأوروبي، انه لاتوجد دولة فدرالية في العالم، ليست للسلطة المركزية فيها الاختصاص الحصري في مجال السياسة الخارجية والدفاع[٣].

٢- الموارد المالية : عنصر حيوي آخر بالنسبة لوجود الدولة سواء كانت موحدة أو فدرالية، والمراد به أن تكون للدولة السيطرة على مصادر الموارد المالية لتمارس مهامها واختصاصاتها بفعالية، وهذا ما يفتقر اليه الاتحاد الأوروبي، حيث ليست له سلطات مستقلة عن الدول الأعضاء بالنسبة للنظام الضريبي[٤]. ويعتمد الاتحاد لحد الآن في ما لايقل عن نصف ميزانيته على مساهمة الدول الأعضاء .

٣- الجنسية : كما بينا في السابق أنه على الرغم من وجود المواطنة الأوروبية التي تمنح مواطني الدول الأعضاء بعض الحقوق المدنية والسياسية، لكن هذه المواطنة الأوروبية لم ترتقِ إلى مستوى الجنسية ولم تحل محل جنسية الدول الأعضاء، وعليه يمكن القول إن الاتحاد الأوروبي لايمارس أختصاصا أصليا في تنظيم شؤون جنسية مواطنيه، بل ظل هذا الاختصاص من صميم اختصاصات الدول الأعضاء، كذلك يحدد صفة المواطنة الأوروبية على وفق جنسية المواطن الوطنية، أي لايمكن منح المواطنة الأوروبية لأحد الأفراد مباشرة من قبل الاتحاد الأوروبي إذا لم يكتسب جنسية إحدى الدول الأعضاء أولا .

في كل ماتقدم بخصوص توافر المعيار القانوني لتمييز الدولة في الاتحاد الأوروبي، يمكن القول إن هذا المعيار ليس موجودا في الاتحاد الأوروبي، وعليه لا يعد الاتحاد الأوروبي دولة موحدة أو فدرالية.

في كل ماسبق حول فدرالية الاتحاد الأوروبي، لاحظنا عند مقارنتنا الاتحاد الأوروبي بنطاق الأنظمة السياسية الفدرالية الذي أورده إليزار، أنه قد تجاوز من حيث المركزية ودرجة الوحدة

---

1 - John Pinder, op. cit. ,p.249.
2 - Jean Claude Piris ,op. cit. ,p.22.
3 - Vernon Bogdanor,op. cit. ,p.51.
4 - Ibid. ,p.52.

والمؤسسات والاختصاصات، الفئات الست التي تشكل مجموعة الأنظمة الفدرالية التي لاترتقي إلى مستوى الدولة، لكن في الوقت نفسه لم يصل إلى مستوى الدولة عموما، والدولة الفدرالية (التي تأتي بعد هذه الفئات الستة مباشرة في تسلسل فئات نطاق الأنظمة الفدرالية التي أوردها إليزار من الأدنى إلى الأعلى) خصوصا. ويستنتج من ذلك ان الاتحاد الأوروبي لايمكن اعتباره ضمن إطار الاتحادات الكونفدرالية لكن لم يصل بعد إلى مرحلة الدولة الفدرالية، أي هو كيان أكثر من الكونفدرالية بالرغم من وجود بعض عناصر وآليات العمل الكونفدرالي فيه وأدنى من الدولة الفدرالية بالرغم من وجود الخصائص الفدرالية فيه بشكل متزايد، عليه يمكن القول بأنه، مقارنة بتقسيم إليزار لنطاق الأنظمة السياسية الفدرالية، يقع الاتحاد الأوروبي في مكان ما أعلى من فئة الاتحادات الكونفدرالية وأدنى من فئة الاتحادات الفدرالية[1]. لكن هل هذا التحديد يمكن أن يصف كل ماحدث ويجري وسيحدث في المستقبل داخل الاتحاد الأوروبي؟ أليس الاتحادات الكونفدرالية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة حلف شمال الأطلسي تقع، على وفق تقسيم إليزار، ضمن نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية وتصف أنها وحدات فدرالية أيضا، على الرغم من تباينها الواضح مع الاتحاد الأوروبي من حيث الأهداف والمؤسسات والاختصاصات وعملية صنع القرار؟ إذن كيف لنا أن نميز الاتحاد الأوروبي عن هذه الكيانات، في ضوء تطوره المستمر، إذا اكتفينا بهذا القدر من التحديد لطبيعته؟

لذلك علينا أن نستمر في محاولتنا، ضمن نطاق هذه الدراسة، لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي، لنصل إلى نتيجة أكثر دقة من أن نقنع أنفسنا في أنه كيان فدرالي يقع بين الدولة الفدرالية والاتحاد الكونفدرالي. نتيجة يمكن أن تفسر لنا تطور مسيرة الوحدة الأوروبية ككل في ضوء هدفها الرئيس (الوحدة الشاملة) وآفاقها المستقبلية، على الأقل في المستقبل المنظور. عليه ننتقل إلى فحص الإتجاه الرابع بشأن تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي.

٤-١-٤ الإتجاه الرابع: الاتحاد الأوروبي هو اتحاد خاص

في الحقيقة عند تطرقنا إلى آراء الفقهاء بشأن طبيعة الاتحاد الأوروبي، لاحظنا انه يوجد، ومنذ البداية، تضارب في الآراء واختلافات كبيرة بينها، بصدد طبيعته، كما لاحظنا أن سبب ذلك يرجع إلى التطور والتقدم المستمر الذي شهدته مسيرة التكامل الأوروبية منذ انطلاقتها الأولى، قبل أكثر من نصف قرن، حيث شهدت العملية التكاملية تطورا كبيرا على الصعيد الأفقي (بتزايد عدد الدول المنضمة إليها من (٦) دول عند الإنشاء في عام ١٩٥١ إلى (٢٧) دولة عام ٢٠٠٧) وعلى الصعيد العمودي (توسعت مجالات التكامل الأوروبي من الاقتصادية إلى الاجتماعية والسياسية والثقافية والعلمية)، كذلك تطور سلطات وفعالية مؤسسات الاتحاد ذات الطابع الفدرالي أو مافوق الوطني مثل البرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية، من حيث مشاركتهم في عملية صنع القرار وإدارة العملية التكاملية مقابل الدول الأعضاء والمؤسسات التي تمثلهم في الاتحاد مثل مجلس الوزراء (المجلس)، والمجلس الأوروبي، كما سنفصله فيما بعد. بالإضافة إلى أنه لايوجد دليل على أن هذه الآراء أخذت بعين الاعتبار حقيقتين مهمتين في محاولاتهم لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي أو الجماعة الأوروبية سابقا، وهما:

---

1 – أنظر الملحق رقم (١١).

١- **هدف العملية التكاملية**: الذي كان منذ البداية تحقيق نوع من الوحدة الشاملة وليس إيجاد نوع أومستوى من التعاون مابين الدول الأعضاء، كما هو عليه الحال عند إنشاء المنظمات الدولية أو الاتحاد الكونفدرالي .

٢- **المنهج المستخدم في تحقيق الوحدة**: الذي يرتبط بهدف الاتحاد الأوروبي بشكل وثيق، لاحظنا في السابق أن الأوروبيين عندما تبين لهم أن تحقيق الوحدة الفورية والشاملة غير ممكن، اتجهوا نحو استخدام منهج الوظيفية الجديدة لتحقيق ذلك، الذي يعتمد على بناء الوحدة بالتدريج ومن الأسفل إلى الأعلى وليس بالعكس، كما هو عليه الحال عند استخدام منهج الفدرالية لتحقيق الوحدة الذي يعتمد أسلوب الوحدة الفورية ومن الأعلى إلى الأسفل .

وعليه فإن أية محاولة لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي لا تأخذ تلك الحقيقتين بنظر الاعتبار، فإنها لا تصل إلى نتيجة صحيحة، أو تصل إلى بعض النتائج لكن تضطر إلى تعديلها باستمرار لتواكب التطورات المستمرة للاتحاد الأوروبي. لذلك نحاول في هذا المطلب أن نفحص الاتجاه الرابع الذي يعد الاتحاد الأوروبي كاتحاد من نوع خاص في ضوء الحقائق التي أوردناها أعلاه، والوقوف على مدى صحته، وإيجاد تحديد دقيق لطبيعة الاتحاد الأوروبي بحيث يمكن أن يفسر مجمل العملية التكاملية وليس فترة زمنية محددة أو جزء منها. وذلك ما سنركز كالآتي:

٤-١-٤-١ الاتحاد الأوروبي اتحاد يعمل لتحقيق الوحدة الشاملة

إدراكا لحقيقة أن الاتحاد الأوروبي ليس بمنظمة دولية حكومية وليس اتحادا كونفدراليا ولم يصل إلى مستوى الدولة الفدرالية، اتجه بعض الكتاب والمفكرون إلى تحديد طبيعته كاتحاد من نوع خاص، كما رأينا عند مقدمة هذا القسم، بوصفه كـ (شكل غير مسبوق بالمرة) لدى د. **جان ماركو**، أو وصفه بـ (منظمة سياسية من نوع غير مألوف) عند د.**محمد المجذوب** ، أو كـ(نوع جديد من الكيان السياسي لاتنطبق عليه بسهولة المقولات الدستورية التقليدية) عند **بول هيرست وجراهام تومسون**.

وفي إطار هذا التوجه يرى د.**حسن نافعة** أن الاتحاد الأوروبي يعد فاعلا دوليا من طبيعة خاصة، ويقول (جاء "النظام السياسي" الأوروبي فريدا في نوعه ومختلفا عن أي نظام سياسي سابق أو معاصر. فهو نظام لا مثيل له في النظم المعاصرة، ولانظير له في النظم القديمة، وليس له، من ثم، سابقة تأريخية قابلة للقياس عليها)[١]، ويستمر في تحديده لطبيعة الاتحاد الأوروبي ويقول (لأن الاتحاد الأوروبي كيان في حالة تطور وتحول مستمرين، فإن نظامه السياسي والقانوني مازال في طور التشكيل، وبالتالي لم تحدد ملامحه النهائية بعد. لذلك يمكن القول ان الاتحاد الأوروبي يعد، في مرحلة تطوره الحالية، أكثر من منظمة دولية، لأن بعض مؤسساته تتمتع في مجالات معينة بسلطة حقيقية أعلى وأقوى من سلطة الدول الأعضاء وتستطيع اتخاذ قرارات ملزمة وقابلة للتطبيق الفوري والتلقائي داخل الدول الأعضاء، لكنه مازال أقل من دولة، لأنه لم يؤد إلى ذوبان أو اضمحلال الدول المكونة له أو حتى إضعافها، على الصعيدين السياسي والقانوني)[٢].

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي ،المصدر السابق،ص١٦٧.

2 – نفس المصدر أعلاه،ص٢٣٣.

في ضوء التحليلات والمقارنات التي أجريناها ضمن هذا الفصل يمكن أن نتفق مع هذا الاتجاه لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي والقول ان الاتحاد الأوروبي اتحاد ذو طبيعة خاصة، وفي ضوء تطرقنا للخلفية الفكرية والخطوات العملية الأولى لفكرة الوحدة الأوروبية، أستنتجنا أن هذا الكيان أُنشئ لتحقيق الوحدة الشاملة بين الدول الأوروبية، أوعلى الأقل، بين الدول الأعضاء فيه. ويعد هذا طبيعيا جدا، لأن من حق الأوروبيين أن تكون لهم تجربة خاصة بهم في بناء وحدتهم في ضوء ماضي من الاختلافات السياسية والاقتصادية والمذهبية والحروب شبه المستمرة فيما بينهم، وعلى وفق ما تملي عليهم الظروف الداخلية والخارجية المحيطة بهم عند بداية العملية التكاملية والوقت الحاضر، وعلينا ألا نقيد أنفسنا في تقييم تجربتهم بإطار تجربة هذا الشعب أو ذاك، أو هذه المقولة الدستورية أو تلك، كما يشير إلى ذلك يورجن هابرماز[1] بوضوح عند تقييمه للآراء التي تنفي الصفة الدستورية عن الدستور الأوروبي، الذي وقعت عليه الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في ٢٩ تشرين الثاني٢٠٠٤ ، ومضمون قوله هو: إن عملية التكامل الأوروبي لا تشبه مافعله، عند نهاية القرن الثامن عشر، كل من الفدراليين الأمريكيين، عند إنشاء الولايات المتحدة الأمريكية في مؤتمر فيلاديلفيا، ومافعله الثوريين الفرنسيين، عند انتخاب الجمعية الوطنية وبناء الجمهورية الفرنسية في باريس. إن الآباء المؤسسين الأمريكيين والثوريين الفرنسيين قاموا بعمل استثنائي وبدون سابقة تأريخية، والأوربيون في هذه المرحلة من تأريخيهم، أي بعد مرور مائتي سنة على هذه الاحداث الإستثنائية، ليسوا بمجرد ورثة لتلك الممارسة المؤسسية الطويلة في صنع الدستور[2]، أي إن من حق الأوروبيين أن يبنوا تجربتهم الخاصة في بناء الوحدة، على وفق متطلبات ظروفهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بهم.

ولكن لانكتفي بهذا القدر من التحديد، بل علينا أن نجد تحديدا يفسر مجمل تطور العملية الوحدوية الأوروبية، منذ تصريح شومان عام ١٩٥٠ إلى حد الآن ،في ضوء هدف العملية التكاملية والمناهج والآليات المستخدمة لتحقيق هذا الهدف، وإلا سيكون تحديدنا سطحيا ولايفيدنا في حل إشكالية تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي الذي هو الهدف الرئيس لهذه الدراسة. إذن سنستمر في دراستنا هذه لمعرفة كيف يعمل الاتحاد الأوروبي، أي على وفق أي منهج وآلية يعمل الاتحاد الأوروبي لتحقيق هدف الوحدة الشاملة ؟

---

1 – يورجن هابرماز : ولد في مدينة دوسيلدورف Duesseldorf الألمانية سنة ١٩٢٩ ودرس في جامعات : كوتينكن Goettingen، زيورخ Zuerich، وبون Bonn الاختصاصات الآتية : الفلسفة، التأريخ ، علم النفس، الأدب الألماني والإقتصاد . وتخرج من جامعة بون عام ١٩٥٤ ، وعمل مابين ١٩٥٥ و١٩٥٩ مساعدا للبروفيسور أدورنو Adorno في معهد الأبحاث الاجتماعية في فرانكفورت . وأصبح أستاذا للفلسفة والسيوسيولوجي لدى جامعة هايدلبرك ، وفي سنة ١٩٦٤ أصبح أستاذا في جامعة فرانكفورت ، وفي نشاطاته وأعماله تأثر بتفسير هوركهايمر Horkheimer وأدورنو في النظرية النقدية وطورها، حيث ظهرت في كتاباته النهج الصارم والوضوح الفكري والعمق النظري بحيث كان له ولكتاباته التأثير الفعال في الأوساط الثقافية الألمانية وخاصة القوى الراديكالية . ومنذ عام ١٩٧١ ولحد ١٩٨١ أصبح مديرا لمعهد ماكس بلانك Max Blank للأبحاث حول السلوك البشري في العالم التكنولوجي في مدينة شتارنبج Starnberg ، وفي عام ١٩٨٢ أصبح أستاذا للفلسفة في جامعة فرانكفورت ومستمر في عمله لحد الآن . والمحور الأساسي لمحاضراته يدور حول الفلسفة الاجتماعية والتأريخ ، ومن مؤلفاته المهمة : الطلبة والسياسة، النظرية والتطبيق، المعرفة والفائدة، التكنيك والعلم كأيديولوجية،مشاكل الشرعية والرأسمالية المتطورة.أنظر: د.شيرزاد أحمد النجار، دراسات في علم السياسة،ط١،مطبعة وزارة الثقافة،أربيل–أقليم كوردستان/العراق،٢٠٠٤،الهامش رقم (١)، ص٩٧–٩٨.

2 - Jürgen Habermas, Why Europe Needs a Constitution?,from the Book (Developing a Constitution for Europe, Edited by Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez,1st published, Routledge, London,2004),pp.19-20. www.questia.com

٤-١-٤-٢ المناهج والآليات المستخدمة

تبين لنا من التطور العمودي لمسيرة التكامل الأوروبي أن للاتحاد الأوروبي مجالات اقتصادية واجتماعية وسياسية واسعة يمارس أنشطته عليها من خلال مؤسساته، ومن الواضح ان كل مجموعة من هذه الأنشطة تسير على وفق نمط ومعدلات وباستخدام آليات مختلفة، حيث يلاحظ أن الاتحاد الأوروبي إعتمد أسلوب المزج بين آليتين مختلفتين بهدف تحقيق الوحدة، وهما آلية التكامل والاندماج (التي تنشئ البعد الفدرالي)، وآلية التعاون(التي تنشئ البعد مابين الحكومي أو الكونفدرالي)[١]، الذي يمكن توضيحهما بالشكل الآتي:

أولا: آلية التكامل والاندماج (البعد الفدرالي):

تأريخيا، إن الفشل أو الصبغة غير الواقعية للأفكار الفدرالية التي سيطرت على المناقشات الأولى التي دارت حول البناء الأوروبي عقب الحرب العالمية الثانية، هو الذي قاد الآباء المؤسسين للوحدة الأوروبية إلى إختيار منهج الوظيفية الجديدة غير المنهج الفدرالي، لتحقيق هدف الوحدة[٢]،حيث يستهدف هذا المنهج توحيد السياسات والمؤسسات أيضا، ويتعامل مع قضية الوحدة من منظور وظيفي وله خصائص وسمات معينة[٣]، ترتبط ببعضها البعض بشكل وثيق، من أهمها:

١- المرحلية والتدرج:

الوظيفية الجديدة، مدفوعة بالواقعية، اعتبرت أن هدف الوحدة لايمكن بلوغه مباشرة، لذلك فهي تدعو إلى اتباع مراحل متدرجة متوالية من شأنها أن تقود، وإن كانت ببطء، إلى الوحدة[٤]، بمعنى إنه انطلاقا من الاعتقاد أن التوحيد بين كيانات مستقلة وقائمة بذاتها هو عملية صعبة ومعقدة تتطلب جهدا ووقتا، ومن ثم يفترض أن تتم على مراحل زمنية مبرمجة ومخططة قد تطول أو تقصر بحسب طبيعة ودرجة تعقد المشكلات وتباين السياسات[٥].هذه الطريقة نجدها معروضة بشكل واسع في تصريح شومان الشهير في ٩ أيار ١٩٥٠، التي استوحاها بصورة كبيرة من مقترحات جان مونيه، بقوله (أن أوروبا-الوحدة الأوروبية – لن تقوم دفعة واحدة وإنما من خلال بناء إجمالي ..عن طريق انجازات ملموسة تؤدي إلى أنواع من التضامن على أرض الواقع)[٦]، ويوضح شومان فكرته هذه بقوله (الدول الأوروبية التي عادت لتحصل على سيادتها كاملة بعد الحرب العالمية الثانية، يجب أن لا تتركها بصورة فورية لصالح وحدة فدرالية أوروبية، إنما يجب أن تتعود الدول الأوروبية على التخلي الطوعي عن بعض جوانب سيادتها في بعض القضايا، فالمطلوب هو التقليص المتصاعد في التناقض بين الاندماج الأوروبي والدولة)[٧]. لذلك نرى أن فكرة إقامة كيان فدرالي أوروبي بشكل فوري تراجعت بعد الحرب العالمية الثانية وأفسحت المجال لفكرة إقامة الوحدة عن طريق الدفعات،

---

1 – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٥.
2 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٨.
3 – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٥.
4 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٨.
5 – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٥.
6 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٨.
7 – د.عمر الشوبكي،المصدر السابق،ص٩٠.

أي المراحل والتدريج، مع الاحتفاظ حتى النهاية بالهدف الفدرالي كصيغة نهائية للعملية التكاملية[١].

ويمكن ملاحظة هذه الحقيقة في تطور تجربة الوحدة الأوروبية، حيث بدأت بقطاع الفحم والصلب عام ١٩٥١ وتطورت بعد ذلك إلى الاندماج الاقتصادي في جميع القطاعات الاقتصادية على وفق تخطيط وتقسيم العملية إلى مراحل عدة في معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية عام١٩٥٧، التي حددت السنوات العشر الأولى لتحقيق الاتحاد الجمركي، والسنوات التي تليها لتحقيق السوق المشتركة أو السوق الموحدة، وتطور التكامل الاقتصادي إلى أن حققت السوق الموحدة في عام ١٩٩٣ والعملة الموحدة في عام ٢٠٠٢ ، أي بعد مايقارب خمسين سنة من بدء عملية الوحدة ،كذلك دخلت العملية التكاملية منطقة السياسة الاجتماعية، وعلى صعيد السياسة الخارجية لاحظنا أن الدول المشاركة في العملية التكاملية بدأت بإنشاء آلية التعاون السياسي منذ عام ١٩٧٠ خارج نطاق الجماعات الأوروبية، وتم تقنينها لأول مرة في معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦، ومن ثم تطويرها إلى السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وجعلها أحد أعمدة الاتحاد الأوروبي عند معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢، وبالتالي تطويرها في ضوء معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧ باستحداث منصب الممثل الأعلى للشؤون الخارجية، إلى أن وصلت في الدستور الأوروبي إلى استحداث منصب وزيرخارجية الاتحاد الأوروبي وإنشاء هيئة دبلوماسية تابعة له ....الخ . كذلك دخلت إلى المجالات التي تتعلق بالقضاء والشؤون الداخلية عند معاهدة ماستريخت وبالتالي إخضاع جوانب منها إلى المنهج الاندماجي عند معاهدة أمستردام، ومن ثم إخضاعها كليا لسيطرة الاتحاد الأوروبي والمنهج الاندماجي عند مشروع الدستور الأوروبي.

٢- **الحركة من الأسفل إلى الأعلى، وليس العكس :**

يتعين بدء العملية التكاملية أو الاندماجية بمجموعة محددة من الأنشطة والمؤسسات ذات الطبيعة الفنية، ثم التوسع التدريجي أفقيا وعموديا، إلى أن تحقق الوحدة السياسية أو الاندماج الكامل في نهاية العملية[٢].

في الحقيقة ان أهم مميزات تجربة الوحدة الأوروبية عن غيرها أنها بدأت من الأسفل، ووضعت أهدافا متواضعة لم يتوقع كثير من المراقبين أن تكون هي الطريق نحو إنجاز الوحدة، فلم تبدأ بالتوقيع على اتفاقات وحدة بين عدد من الدول الأعضاء، ولم تطرح قضايا السياسة الخارجية والدفاعية المشتركة كأهداف فورية، لاسيما بعد فشل الجماعة الأوروبية للدفاع عام ١٩٥٤، للدول المنضمة للجماعة الأوروبية، إنما تركت التفاعلات الاختيارية بين دول الجماعة حول قضايا جزئية هي التي تقود الدول الأعضاء أو معظمها إلى خيار الاتحاد، الذي ظل منذ البداية هدفا وليس قانونا جبريا يفرض من أعلى أو بقرار سيادي[٣].

---

1 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٨.

2 – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٦.

3 – د.عمر الشوبكي،أوروبا من السوق إلى الاتحاد : صناعة الوحدة، مركز الدراسات السياسية والأستراتيجية-الأهرام،كراسات إستراتيجية،العدد ١٤١ تموز ٢٠٠٤،القاهرة،ص٤. متوفرة على شبكة الأنترنت على الموقع الألكتروني التالي: www.ahram.org.eg/acpss

وعليه جعلت العملية التكاملية الأوروبية التعامل مع تفاصيل الواقع المعيشي أساسا ومدخلا لإنجاز الأهداف الكبرى المتمثلة في الوحدة، بما يعني أن الغاية ظلت قيمة عليا يجب العمل على الوصول إليها عبر حل الإشكاليات الفرعية والجزئية لا تجاهلها لصالح عموميات وغايات كبرى لاتوجد تجليات ملموسة في الواقع العملي، لذلك نرى أن العملية الاندماجية الأوروبية بدأت من خلال التوقيع على اتفاقية الفحم والصلب بين عدد من الدول الأوروبية في عام ١٩٥١، التي كانت تهدف إلى تسهيل الاستثمار في هذا المجال، وتسهيل حركة رأس المال والعمالة التي تعمل في مجالي الفحم والصلب، لكي تعتاد الدول الأوروبية، التي وقعت على الاتفاقية، على فكرة الاستثمار المتبادل وحرية حركة رأس المال، ولم تتطرق مطلقا لأي اتفاقات اقتصادية مشتركة أو حتى لسوق واحدة تجمع الدول الأوروبية. كما حافظت مسيرة التكامل الأوروبي على هذه الروح عند التوقيع على معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية عام ١٩٥٧،حيث عكس الإنطلاق من التفاصيل المعيشية رغبة في بناء تفاعلات وحدوية لاتتوقف بين الشعوب الأوروبية ولا تجعلها حبيسة قرارات فوقية تصدر من أعلى بقدر ماتحولت إلى ممارسة يومية تهدف إلى تحقيق هذه القيمة بالتراكم العملي وعبر إيجاد قنوات شعبية ومؤسساتية تعمق من التفاعلات العمودية والأفقية بين الأوروبيين[1].

٣- نقل السلطات والصلاحيات :

إن الوظيفية الجديدة بخلاف منهج الاتصالية وموازيا مع المنهج الفدرالي للتكامل تؤكد على ضرورة تأسيس مؤسسات مركزية أومافوق الوطنية للعملية التكاملية، حيث تتجسد العملية التكاملية وتترجم الأفكار الوحدوية إلى الواقع الملموس من جهة، ومن جهة أخرى تصبح هذه المؤسسات وكلاء للتكامل وتساهم في دفع العملية التكاملية نحو المزيد من الاندماج والتطور وتدافع عن اختصاصاتها تجاه الدول الأعضاء وبالتالي تسهل عملية اتخاذ القرارات بين الدول المشاركة التي تتجه بطبيعتها "الغيورة" على سيادتها نحو التمسك باختصاصاتها وسيادتها، وتلعب هذه المؤسسات دورا كبيرا في نقل ولاء المواطنين من المستوى الوطني إلى المستوى المركزي[2]، بمعنى تتطلب العملية التكاملية بهدف تحقيق الوحدة إلى وضع القطاعات التي يتم إدخالها أو إدراجها في نطاق العملية التكاملية أو الاندماجية تحت سلطة مؤسسية أعلى من سلطة الدول التي تقبل الدخول في هذه العملية، وهو مايعني تنازل الدول عن جانب من سلطاتها تدرجيا لصالح المؤسسات المشتركة[3].

فعلى الصعيد الأوروبي نرى بوضوح منذ البداية مؤسسات تعمل بشكل مستقل عن الدول الأعضاء وتمارس الاختصاصات التي تنشأ عن المعاهدات المنشئة مثل البرلمان الأوروبي الذي ينتخب اعضاءه مباشرة من قبل المواطنين الأوروبيين منذ عام ١٩٧٩، وتطورت اختصاصاته كثيرا مقابل المجلس من خلال تطور الاتحاد الأوروبي ذاته، كذلك المفوضية الأوروبية التي لاتمثل الدول الأعضاء بل تمثل العملية التكاملية ويعد أعضاؤها مستقلين عن حكومات الدول الأعضاء، وكذلك محكمة العدل الأوروبية التي تمثل الجهاز القضائي للاتحاد

---

1 – د.عمر الشوبكي، استراتيجيات بناء الوحدة الأوروبية،المصدر السابق،ص٩١.

2 - Laura Cram, op. cit.,pp.56-57.

3 – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٦.

الأوروبي ككل وتعد مستقلة هي أيضا عن الدول الأعضاء، هذا بالإضافة إلى أن سلطات واختصاصات هذه الأجهزة قد تطورت بشكل كبير مع تطور وتقدم العملية التكاملية، وتباشر هذه المؤسسات اختصاصاتها بمواجهة الدول وتلامس المواطنين الأوروبيين مباشرة دون حاجة إلى وساطة الدول الأعضاء، كذلك تسهل هذه المؤسسات تطور عملية التكامل، حيث لاحظنا في السابق كيف لعبت المفوضية الأوروبية دورا كبيرا في تحقيق السوق الموحدة عن طريق تقديمها الكتاب الأبيض عام١٩٨٥، الذي كان يتضمن مشروعا بإزالة أكثر من (٣٠٠) من الاجراءات التي كانت تمارس مابين الدول الأعضاء وتعوق تحقيق السوق الموحدة ، كذلك ساعدت محكمة العدل كثيرا العملية التكاملية عن طريق إصدارها أحكام خاصة ببعض القضايا التي تساعد الجماعة الأوروبية في تحقيق أهدافها ومن أهمها، كما ذكرنا من قبل ، هو أعطاء الأولوية لقوانين الجماعة على قوانين الدول الأعضاء، وإنشاء مبدأ تنفيذ قرارات وتشريعات الجماعة داخل الدول الأعضاء بشكل فوري ودون حاجة إلى تشريعات وطنية لنفاذها، وكذلك الفصل في المنازعات التي تثور في إطار المعاهدات المنشئة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين مؤسسات الاتحاد الأوروبي أو بين الأفراد والشركات ذواتهم أو بينهم وبين الدول الأعضاء أو مؤسسات الاتحاد.

وعلى صعيد اتخاذ القرارات، فإن توسع مبدأ الأغلبية الموصوفة داخل المجلس الوزاري يعد دليلا واضحا على نقل السلطات والسيادة من الدول الأعضاء إلى المؤسسات التكاملية[1].

ثانيا: آلية التعاون (البعد مابين الحكومي أو الكونفدرالي):

لقد استخدمت العملية التكاملية الأوروبية، منذ البداية، آلية التعاون بجانب آلية الاندماج التي تستهدف إزالة التعارض بين السياسات القائمة، وتلج إلى قضية الوحدة من منظور التعاون القائم على الاختيار الحر بين وحدات مستقلة ومتساوية في السيادة. فكل وحدة هي التي تحدد، وبمحض اختيارها، نطاق ومجالات العمل المشترك، وتضع برامجه وجدوله الزمني، وتحرص على أن تتمتع بحريتها كاملة، وفي كل الأوقات، لتقرير ما إذا كان يتعين عليها استكماله والاستمرار فيه وزيادة سرعة تلك الحركة والإيقاع أو تخفيض سرعة تلك الحركة والإيقاع أو تجميدها كليا. وفي حدود تلك الآلية، عادة ماترفض الدول التنازل عن أي جزء من سلطاتها لصالح أية مؤسسة مشتركة أعلى منها[2].

يظهر هذا التعايش بين الآليتين الاندماجي والتعاوني في معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، فعلى الرغم من تطور دور مؤسسات الاندماج، مثل المفوضية الأوروبية أو البرلمان الأوروبي، فإن آلية التعاون، المناهض لتعميم فكرة مافوق الوطنية، كان دائما موجودا في البناء الجماعي الأوروبي. وهكذا فإن انعقاد قمم رؤساء الدول والحكومات، الذين يجتمعون كل ستة أشهر على الأقل ويلعبون دورا أساسيا في ديناميكية البناء الأوروبي، هو أبلغ مثال على تأثير إستراتيجية التعاون على البناء الأوروبي، كذلك تسوية اللوكسمبورج عام ١٩٦٦ التي أنهت الأزمة بين ديجول والمفوضية الأوروبية، والتي أقرت بحق النقض –الفيتو– للدول الأعضاء على صدور مقررات الاتحاد الأوروبي . وبصورة

1 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٨.

2 – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٦.

أكثر عمومية يمكن القول إن معاهدة ماستريخت ١٩٩٢ قد كرست هذا التعايش ما بين المنهجين (الاندماجي والتعاوني) عن طريق تأسيس الاتحاد الأوروبي على دعامة اندماجية (المجموعة الأوروبية) ودعامتين مابين الحكوميتين(عمود مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وعمود التعاون في مجال القضاء والشؤون الداخلية)[1].

إذن مما سبق يمكن القول إن تحديدنا لطبيعة الاتحاد الأوروبي يصبح بالشكل الآتي: الاتحاد الأوروبي اتحاد من نوع خاص يهدف إلى تحقيق الوحدة الشاملة بين الدول الأعضاء فيه، ولأجل ذلك يعمل وفق آليتين في آن واحد وهما، آلية الاندماج أو البعد الفدرالي وآلية التعاون أي البعد مابين الحكومي. بيد أنه إذا كان هذا التحديد يصلح لتحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي أو الجماعة الأوروبية سابقا في أي لحظة، فإنه لا يصلح ليفسر لنا مجمل العملية التكاملية الأوروبية التي تظهر بوضوح من خلال العديد من المعاهدات التي أبرمت بين الدول الأعضاء خلال أكثر من النصف القرن الذي مضى، وعليه يجب أن نستمر في تحديدنا لكي نأتي بتحديد أكثر شمولية من تحديدنا السابق، بحيث يمكن أن نحدد مجمل العملية التكاملية الأوروبية أي ديناميكيتها وتطورها، ومن أجل ذلك علينا أن نحدد طبيعة العلاقة بين الآليتين (الاندماجية والتعاونية) في الاتحاد الأوروبي، ونحدد ما إذا كانت هذه العلاقة علاقة جامدة وثابتة أي لاتتغير أو هي علاقة مرنة وتتطور؟ أي علينا تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء تطور اتجاه هاتين الآليتين.

من الواضح إن الاتحاد الأوروبي جمع بين هاتين الآليتين معا ومزج بينهما في نظام بالغ الدقة والتعقيد في الوقت ذاته. فقد اعتمد آلية الاندماج بخصوص الأنشطة التي تدخل ضمن العمود الأول من معاهدة ماستريخت (عمود المجموعة الأوروبية الذي يركز على الوحدة الاقتصادية)، واعتمد آلية التعاون بخصوص الأنشطة التي تدخل ضمن عمود السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وجانب من مجال القضاء والشؤون الداخلية، مع التحلي بقدر كبير من المرونة التي تسمح له بحرية الحركة والنقل التدريجي للأنشطة التي تخضع لآلية التعاون إلى المجالات التي تخضع لآلية التكامل والاندماج[2].ويمكن توضيح هذه الحقيقة في النقاط الآتية:

١- تطور اختصاصات الاتحاد الأوروبي[3] :

إن حركة التكامل الأوروبي، كما تم بيانه من قبل، بدأت بقطاع معين هو قطاع الفحم والصلب عام ١٩٥١ ، قبل أن تمتد، عبر عملية توسع على الصعيد العمودي، لتشمل قطاعات أخرى مثل: الطاقة النووية والاقتصاد والتجارة، ثم تنتقل من نطاق التكامل القطاعي إلى تكامل السياسات بدءا بالسياسة الزراعية فالسياسات المالية والنقدية والسياسة الاجتماعية، مرورا بالسياسة الخارجية والأمن قبل أن ينتهي بها المطاف لتشمل أخيرا أمورا كالأمن الداخلي والقضاء والشرطة وغيرها. ولأن معدلات سرعة وآليات التكامل والاندماج لم تكن واحدة بالنسبة إلى كل من هذه القطاعات أو السياسات، فقد أصبح

---

1 – د.جان ماركو،المصدر السابق،ص١٢٨-١٢٩.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي ،المصدر السابق،ص٢٣٦.

3 – توخيا لعدم تكرار المعلومات التي سبقت الإشارة اليها في هذه الدراسة، فاننا سنكتفي بعرض موجز للنتائج التي توصلنا اليها من قبل بخصوص تطور اختصاصات الاتحاد الأوروبي عند دراستنا لتطور مسيرة التكامل الأوروبي وكذلك تطور مجالات الإندماج، أنظر الصفحة ٤٩ ومابعدها وكذلك الصفحة ١١٨ ومابعدها من هذه الدراسة.

التكامل الأوروبي يقوم، من حيث طبيعة الوظائف والأنشطة التي يمارسها في مرحلة تطوره الراهنة على قاعدة تقوم على أعمدة ثلاث[1]:

العمود الأول : مجموعة الأنشطة التي تخضع لعملية تستهدف توحيد ودمج السياسات ، وتشمل : الأنشطة التقليدية للجماعات الأوروبية الثلاث : الفحم والصلب، والطاقة النووية، والجماعة الاقتصادية (والتي كانت أنشطتها قد أتسعت لتشمل القضايا المتعلقة بالاتحاد الجمركي والسوق الموحدة، والسياسات الزراعية والهيكيلية والتجارة)، والأنشطة الجديدة التي أضيفت إليها بالتدريج، مثل الأنشطة المتعلقة بموضوعات: المواطنة الأوروبية ، شبكات الطرق والمواصلات والاتصالات الأوروبية، حماية المستهلك، الصحة، البحث العلمي والبيئة، السياسة الاجتماعية، اللجوء السياسي، الحدود الخارجية، الهجرة وغيرها من الأنشطة.

العمود الثاني : مجموعة الأنشطة التي تستهدف بلورة سياسة خارجية وأمنية مشتركة : وتشمل الأنشطة المتعلقة بتحديد المواقف تجاه القضايا والمشكلات الدولية المختلفة، عمليات حفظ السلم ، حقوق الإنسان، المساعدات المقدمة إلى الدول غير الأعضاء في مختلف المجالات ...الخ، كما تشمل سياسات الدفاع والأمن ، وقضايا نزع السلاح، والإنفاق العسكري، وسياسات الأحلاف والتخطيط الإستراتيجي وغيرها من السياسات .

العمود الثالث: مجموعة الأنشطة التي تستهدف تنسيق السياسات الداخلية، لاسيما في مجالي القضاء والأمن الداخلي وتشمل : الأنشطة المتعلقة بتحقيق التعاون بين السلطات القضائية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وبخاصة السلطات العاملة في إطار القوانين المدنية والجنائية، وتحقيق التعاون بين أجهزة الأمن والمؤسسات المحلية عموما، وبخاصة تلك المعنية بمكافحة العنصرية وكراهية الأجانب، وبمكافحة عمليات تهريب المخدرات وتجارة الأسلحة، وبمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، وبمكافحة الجرائم المتعلقة بالطفولة والتجارة غير المشروعة بالبشر.

سنرى فيما بعد، عند دراستنا للدستور الأوروبي، كيف ان نظام الأعمدة هذا يتم إلغاؤه، ويتم دمج جزء كبير من العمود الثالث المتعلق بالشؤون الداخلية والقضاء بالعمود الأول، وكذلك سنرى أن الدستور الأوروبي يقسم بوضوح الاختصاصات بين الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي إلى الاختصاصات الحصرية للاتحاد، والاختصاصات المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، والمجالات التي تدعم الاتحاد الأوروبي فيها سياسات الدول الأعضاء.

٢- تطور التصويت بالأغلبية الموصوفة في مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي(المجلس) :

كما لاحظنا في السابق فإن مجلس الوزراء يتكون من ممثلي الدول الأعضاء على المستوى الوزاري، الذين يعملون على وفق تعليمات حكوماتهم وهم مسؤولون أمامها، ويدافعون عن مصالحها. انطلاقا من هذه الحقيقة فإن دراسة تطور عملية صنع القرار فيه من خلال الانتقال من التصويت بالإجماع إلى التصويت بالأغلبية، يوضح لنا كيف أن آلية التكامل تتوسع على حساب آلية التعاون في عملية الوحدة الأوروبية.

عند دراستنا لمجلس الوزراء، تبين لنا أن هذا المجلس قد يتخذ قراراته بالإجماع أو بالأغلبية البسيطة أو بالأغلبية الموصوفة، التي يعتمد في هذه الأخيرة على نظام أوزان الأصوات التي لا تتساوى

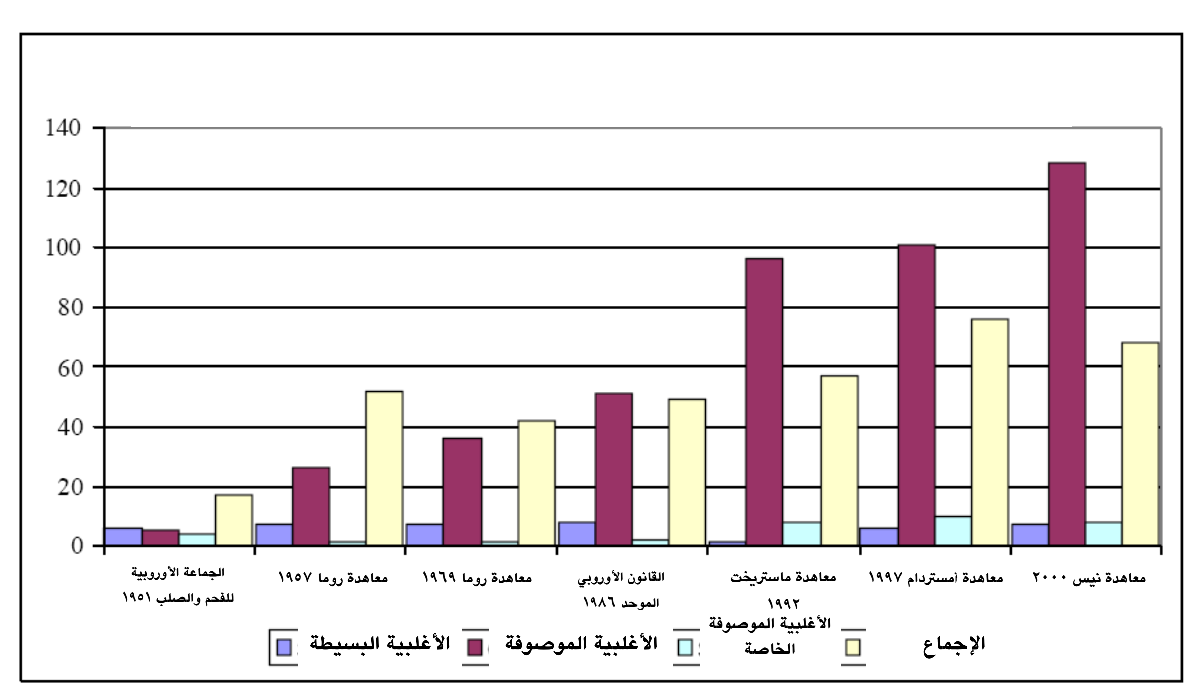
---

1 - د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٣٤-٢٣٥.

قوة أصوات الدول الأعضاء فيه. ومع ذلك فإن مدى نطاق تطبيق التصويت بالإجماع والتصويت بالأغلبية الموصوفة قد تغير وبشكل الكبير مع تطور العملية التكاملية خلال الخمسين سنة الماضية. (أنظر الشكل رقم (١) أدناه).

الشكل رقم (١)

تطور التصويت بالأغلبية مقارنة مع التصويت بالإجماع داخل مجلس الوزراء (المجلس) للاتحاد الأوروبي بين معاهدة باريس ١٩٥١ ومعاهدة نيس ٢٠٠١



Source: Wolfgang Wessels. "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution." Journal of Common Market Studies Vol 39, No 2: June 2001,p.10.
URL:http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00285.

كان التصويت بالإجماع هو الأصل منذ معاهدة باريس عام ١٩٥١ وكان التصويت بالأغلبية الموصوفة هو الاستثناء.غير أن معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ وسعت من تطبيق التصويت بالأغلبية الموصوفة إلى حد كبير ، لاسيما فيما يتعلق بمجال السوق الموحدة، حيث نصت (المادة ١٦) من المعاهدة على أن للمجلس أن يصدر التوجيهات للدول الأعضاء بالأغلبية الموصوفة بهدف تحقيق أعلى درجات التحرر الاقتصادي وإزالة القيود أمام تحقيق السوق الموحدة، هذه النقطة تعد كتحول جذري في مجال صنع القرار داخل المجلس باتجاه جعل التصويت بالأغلبية الموصوفة مقارنة بما كان عليه الحال في معاهدة باريس ومعاهدة روما[1].

وجعلت معاهدة ماستريخت، التصويت بالأغلبية الموصوفة في المجلس، فيما يتعلق بالجماعة الأوروبية (العمود الاول)، القاعدة العامة (المادة ١٤٨ الفقرة ١). كما أدخلت التصويت بالأغلبية إلى بعض الحالات ضمن المجالات التي تقع تحت العمود الثاني والعمود الثالث للاتحاد،ولو في المسائل

1 - Anne Harmaste, op. cit.,p.32.

الإجرائية، حيث حددت (المادة ي٣ الفقرة ٢) أن للمجلس أن يتخذ قراراته بالأغلبية الموصوفة فيما يتعلق بتنفيذ العمليات المشتركة التي يقررها الاتحاد في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة . كذلك تشير المادة (ك٣ الفقرة ٢ب) إلى أن المجلس يقرر بالأغلبية الموصوفة على التدابير الواجب اتخاذها في العمل المشترك في مجال العدالة والشؤون الداخلية للاتحاد[١]،كذلك تحدد (المادة ك٣ الفقرة ٢-ج) أنه للمجلس أن يتخذ بأكثرية ثلثي أصوات الدول الأعضاء التدابير الضرورية لتطبيق الاتفاقيات التي تبرم بين الدول الأعضاء بشأن مجال القضاء والشؤون الداخلية.

على الرغم من أن معاهدة أمستردام لم تحقق تقدما ملحوظا في مجال توسيع التصويت بالأغلبية في المجلس، لكنها حاولت إدخال بعض التحسينات على قاعدة الإجماع في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي عن طريق النقطتين الأثنين، أولا،عندما يتخذ المجلس الوزاري قراره بالإجماع، لايحصى صوت الدولة الممتنعة عن التصويت، فلا يكون الامتناع عن التصويت مانعا يحول دون اعتماد القرار، وثانيا،اعتماد الأغلبية الموصوفة في المسائل الإجرائية والتطبيقية بعد الموافقة على القرار محل البحث بالإجماع[٢].

وجدير بالذكر إن معاهدة نيس عام ٢٠٠٠ قدمت دفعة أخرى في تمديد التصويت بالأغلبية داخل المجلس، حيث تمت مناقشة (٤٥) بندا من الحالات التي يتخذ فيها المجلس قراراته بالإجماع، وتمت الموافقة على تمديد الأغلبية إلى فقط (٣٥) بند من هذه البنود،حيث كانت في أغلبها تتعلق بقضايا الترشيحات للمناصب السياسية داخل مؤسسات الاتحاد مثل منصب رئيس المفوضية وهيئة المفوضين وأمين عام المجلس، ولم يتم امتداد التصويت بالأغلبية إلى مناطق مثل النظام الضريبي والسياسة الاجتماعية وتجارة الخدمات بسبب معارضة الدول الأعضاء[٣].

هذا بالإضافة إلى أن الدستور الأوروبي يقدم خطوة كبيرة أخرى، كما سنفصلها فيما بعد، باتجاه تمديد التصويت بالأغلبية إلى مناطق واسعة من نشاطات الاتحاد الأوروبي، لاسيما في منطقة عمود العدالة والشؤون الداخلية الذي يعمل الاتحاد الأوروبي في الوقت الحاضر – قبل نفاذ الدستور- فيها على وفق آلية التعاون.

يلاحظ مما سبق أنه خلال أكثر من الخمسين سنة الماضية، قد تغيرت عملية صنع القرار داخل المجلس الوزاري، الذي يمثل الدول الأعضاء، كثيرا وإتجهت على نحو واسع نحو اتخاذ القرارت بالأغلبية، الأمر الذي يؤكد على اتجاه العملية التكاملية نحو توسيع آلية الاندماج (البعد الفدرالي) على حساب آلية التعاون (البعد مابين الحكومي)في تحقيق الوحدة الأوروبية.

٣- تطور دور البرلمان الأوروبي :

يعد البرلمان في كل الأنظمة الديمقراطية رمز الشرعية، كهيئة منتخبة مباشرة من قبل المواطنين ويمثلون المواطنين ويمثلهم ويعمل نيابة عنهم[٤]، وعليه أدركت حركة الوحدة الأوروبية مدى أهمية مشاركة الشعوب الأوروبية في العملية التكاملية لدعم واستمرارية فكرة الوحدة، لذا حرصت منذ بداية

1 - Anne Harmaste, op. cit.,p.p.31-32.

2 – أنظر: السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي الصفحة ١٣٦ من هذه الدراسة

3 - Wolfgang Wessels,op. cit.,pp.10-11.

4 - Wolfgang Wessels and Udo Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament - The Evolution of the European Parliament." European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) No 006; http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm.

إنطلاقتها على أن تتضمن مؤسسات التكامل هيئة تمثيلية تعبر عن إرادة الشعوب الأوروبية لتضمن مشاركة الشعوب الأوروبية في عملية صنع القرار(١).

وبما أن البرلمان الأوروبي يمثل الشعوب الأوروبية ويعد مستقلا عن الدول الأعضاء، لذلك يعد كمؤسسة مافوق الوطنية داخل العملية التكاملية، وعليه يمكن الوقوف، من خلال دراسة تطور اختصاصاته، على حقيقة مدى توسع الآلية الاندماجية وتأثيره في نطاق استخدام الآلية التعاونية في العملية التكاملية.

وكما تطرقنا اليه بالتفصيل سابقا(٢)، فقد نصت (المادة ٧) من معاهدة باريس عام ١٩٥١ على تأسيس الجمعية المشتركة (البرلمان الأوروبي فيما بعد)، كإحدى مؤسسات الجماعة الأوروبية للفحم و الصلب تتكون من ممثلي برلمانات الدول الأعضاء لتمثل شعوب الدول الأعضاء، وتنعقد مرة واحدة كل عام لتتلقى تقريرا سنويا من السلطة العليا للجماعة، ولكن لم تكن هذه الجمعية تتمتع بسلطات تشريعية حقيقية بل كانت تتمتع بسلطات استشارية فقط. وعلى الرغم من أن معاهدة روما قد نصت على وجود البرلمان الأوروبي من بين مؤسسات كل من الجماعة الأوروبية الاقتصادية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، إلا أن البرلمان الأوروبي ظل ينتخب أعضاءه من قبل برلمانات الدول الأعضاء ويتمتع باختصاصات استشارية وليست تشريعية فعلية لفترة طويلة من الزمن، الا أن انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي منذ عام ١٩٧٩ عن طريق انتخاب مباشر منحه الكثير من الصلاحيات وطور من فعالياته وأكسبه وزنا كبيرا داخل البناء المؤسسي للاتحاد.

ووسَعت معاهدة قانون الأوروبي الموحد من اختصاصات البرلمان الأوروبي وذلك باستحداث إجراء التعاون **Co-operation** وجعلت تشريعات الجماعة في مجال السوق الداخلية خاضعة له، الأمر الذي منح البرلمان الأوروبي الحق في إدخال التعديلات على مشاريع القوانين التي تقترح في الحالات التي يخضع التشريع فيها لهذا الإجراء، بالإضافة إلى أن المجلس لايستطيع إقرار المشروع المقترح، إذا لم يوافق البرلمان عليه، إلا بالإجماع، الأمر الذي يعطي قوة للبرلمان في هذه الحالات تجاه المجلس الوزاري(٣).

وقد أدخلت معاهدة ماستريخت تغييرات كبيرة فيما يتعلق بالبرلمان الأوروبي، حيث استحدثه إجراء المشاركة Co-decition في (المادة ١٨٩ب)، الذي بموجبه لايمكن للمجلس أن يقر أي مشروع قانون، ولو بالإجماع، في الحالات التي تنص المعاهدة على تطبيق هذا الإجراء، إذا لم يوافق البرلمان عليه، الأمر الذي جعل من سلطات البرلمان توازي سلطة المجلس التشريعية في هذه الحالات، كذلك نصت المعاهدة على ضرورة إستشارة البرلمان عند تعيين المفوضية الأوروبية، وتوسيع نطاق إجراء المصادقة إلى كافة المعاهدات الدولية التي تبرمها الجماعة الأوروبية وإلى حالات ومجالات أخرى، هذا بالإضافة إلى ان معاهدة ماستريخت نصت على استحداث منصب المحقق البرلماني الأوروبي الذي يسد الفجوة بين البرلمان والمواطنين بتسلم شكاويهم، ونصت كذلك على حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق، وغيرها من الاختصاصات(٤).

---

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢٠٧.

2– للمزيد من التفاصيل أنظر: البرلمان الأوروبي الصفحة ٨٥ من هذه الدراسة.

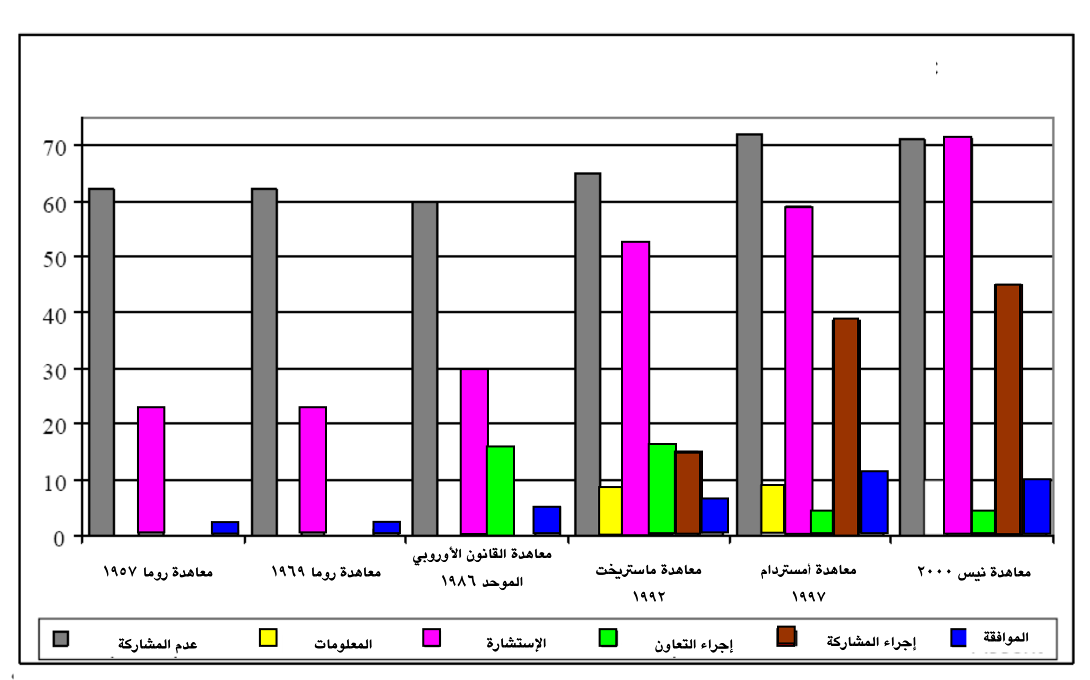
3– أنظر: إجراء التعاون في البرلمان الأوروبي الصفحة ٩١ من هذه الدراسة.

4 - Anne Harmaste, op. cit.,p.36.

ولاحظنا من قبل أن معاهدة أمستردام، في سياق تطوير اختصاصات البرلمان الأوروبي، جعلت من إجراء المشاركة أساسا للتشريع بدلا من إجراء التعاون في الحالات التي تنص عليها المعاهدة، ووسعت من المجالات التي يخضع التشريع فيها لإجراء المشاركة ، الأمر الذي يعني أصبح بمقدور البرلمان أن يوقف المجلس ويمنعه من إصداره أية تشريعات، ولو بالإجماع، في الحالات التي تنص المعاهدة على مشاركة البرلمان في العملية التشريعية، كذلك نصت على ضرورة موافقة البرلمان على تعيين رئيس المفوضية وهيئة المفوضين، في حين كان اختصاص البرلمان في هذا المجال، عند معاهدة ماستريخت، فقط استشاريا.وعند معاهدة نيس تم تمديد نطاق إجراء المشاركة مرة أخرى بحيث تشمل سبعة مجالات أخرى.

الشكل رقم (٢)

تطور عملية صنع القرار بين البرلمان الأوروبي والمجلس بين معاهدة روما ١٩٥٨ ومعاهدة نيس ٢٠٠١ داخل الجماعة الأوروبية فقط



Source: Wolfgang Wessels. "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution." Journal of Common Market Studies Vol 39, No 2: June 2001,p.15.
http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00285

ويمكن ملاحظة تطور سلطات البرلمان الأوروبي في العملية التشريعية بمواجهة المجلس الأوروبي بوضوح منذ بداية مسيرة التكامل الأوروبي إلى معاهدة نيس ٢٠٠٠، (أنظر الشكل رقم (٢) أعلاه). حيث يلاحظ فيه، أنه على الرغم من التوسع الكبير الذي شهدته مسيرة الوحدة الأوروبية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي أدخلت على العملية التكاملية، فان عدد الحالات التي لايشارك البرلمان فيها مع المجلس في العملية التشريعية لم يرتفع كثيرا خلال تلك المسيرة الطويلة، لكن في ذات الوقت يلاحظ ان سلطات البرلمان الأوروبي التشريعية تزايدت باستمرار بمواجهة المجلس، لاسيما بعد معاهدة القانون الأوروبي الموحد، وذلك من خلال استحداث إجراء التعاون، وإجراء المشاركة عند معاهدة ماستريخت، كذلك يلاحظ أن الحالات التي تتطلب موافقة البرلمان الأوروبي لنفاذ قرارات المجلس أرتفعت باستمرار خلال العملية التكاملية .بحيث لو قمنا بجمع الحالات التي يطبق

فيها إجراء المشاركة وإجراء التعاون وإجراء الموافقة التي يلعب البرلمان من خلالهم دورا قويا بمواجهة المجلس في العملية التشريعية ومقارنته ببداية العملية التكاملية، يلاحظ أن عددها عند معاهدة نيس يوازي الحالات التي لايشارك البرلمان فيها مع المجلس في العملية التشريعية، في حين عند معاهدة روما لم تكن تشكل سوى نسبة ضئيلة جدا من العملية التشريعية

إذن في كل ما سبق يمكن القول إن البرلمان الأوروبي، الذي يمثل البعد الشعبي ويشكل مؤسسة رئيسة ضمن المجالات التي يعمل الاتحاد الأوروبي بالمنهج الاندماجي فيها، تتطور سلطاته باستمرار داخل العملية التكاملية من جهة، ومن جهة أخرى بمواجهة المجلس، الذي يمثل البعد مابين الحكومي في العملية التكاملية. وهذا يؤكد على أن المنهج الاندماجي (البعد الفدرالي) في توسع مستمر على حساب المنهج التعاوني (البعد مابين الحكومي).

٤- تطور محكمة العدل الأوروبية:

تم تأسيس محكمة العدل الأوروبية منذ بداية العملية الوحدوية عند معاهدة باريس عام ١٩٥١، وتركزت مهامها على تفسير وتطبيق بنود معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب. وهي من بين المؤسسات التي تعمل بشكل مستقل عن حكومات الدول الأعضاء ولا تتلقى التعليمات منها، أي أنها تعد من أجهزة مافوق الوطنية في العملية التكاملية الأوروبية .

كما أنها كجهة قضائية عليا في الاتحاد الأوروبي، تراقب تطبيق قوانين وبنود معاهدات الاتحاد الأوروبي بالنسبة للدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد والمواطنين الأوروبيين، وتصدر أحكاما تلزم كلا من الدول الأعضاء والأفراد في حدود بنود المعاهدات المنشئة ، لذلك يمكن القول أنها لعبت دورا كبيرا في تسهيل تطبيق وتوحيد قوانين الجماعة في كافة الدول الأعضاء، الأمر الذي أعطاها موقعا محوريا في إطار مؤسسات الاتحاد.

ولاحظنا في السابق أن محكمة العدل الأوروبية لعبت دورا كبيرا خلال ستينيات وسبعينيات القرن الماضي في دسترة المعاهدات المنشئة ، بحيث أسست مبدأ التطبيق المباشر لقوانين الاتحاد ومبدأ علوية قوانين الاتحاد على قوانين الدول الأعضاء، كذلك أكدت على أن نظام الجماعة الأوروبية نظام قانوني جديد يتعايش مع الأنظمة القانونية الموجودة للدول الأعضاء، بحيث يمكن لرعايا الدول الأعضاء أن يطالبوا بحقوقهم ،التي تترتب على المعاهدات المنشئة وقوانين الجماعة ،أمام المحكمة ضد دولهم أو أية دولة أخرى عضو في الاتحاد الأوروبي أو ضد الأفراد والشركات، ومايدل على ذلك هو الاحترام المتزايد للمبادئ التي استحدثتها المحكمة خلال مسيرة التكامل[1]، والتي تم تكريسها بشكل واضح في الدستور الأوروبي، كما سنبين ذلك فيما بعد. الأمر الذي يؤكد على أن محكمة العدل استطاعت من خلال أحكامها أن توسع من مدى تقييد سيادة الدول الأعضاء بمواجهة الاتحاد الأوروبي باستمرار.

1 - Anne Harmaste, op. cit.,p.39.

إذن بعد هذا التحليل يمكن صياغة نتيجتنا النهائية في تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء المعاهدات المنشئة، بحيث يمكن تطبيقها على مجمل تطور العملية التكاملية الأوروبية ، بالشكل الآتي:

الاتحاد الأوروبي هو اتحاد من نوع خاص يهدف إلى تحقيق الوحدة الشاملة بين الدول الأعضاء فيه، ليس بمنظمة دولية حكومية ولا باتحاد كونفدرالي، على الرغم من وجود بعض أوجه التشابه بينه وبين المنظمات الدولية أو الاتحادات الكونفدرالية، ولم يصل إلى مستوى الدولة الفدرالية على الرغم من وجود خصائص الفدرالية فيه، ويعمل عن طريق المزج بين الآليتين الاندماجية والتعاونية في آن واحد، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لكن الآلية الاندماجية تتوسع وتتطور باستمرار على حساب الآلية التعاونية، أي يتوسع "البعد الفدرالي" فيه باستمرار على حساب البعد مابين الحكومي "البعد الكونفدرالي"(إذا صح التعبير) ، وهو في تطور مستمر ولم يصل بعد إلى شكله النهائي. إذن فإن الاتحاد الأوروبي في صيرورة دائمة نحو الوصول إلى الهدف النهائي: وحدة الأوروبيين.

٤-٢ طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء مشروع الدستور الأوروبي

وقعت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في ٢٩ تشرين الأول عام ٢٠٠٤ على معاهدة جديدة في سياق تطور مسيرة الاتحاد الأوروبي تحت عنوان (المعاهدة المنشئة لدستور أوروبا) – المعروفة في الأوساط القانونية والسياسية مختصرا بـ(الدستور الأوروبي)– التي كانت من المقرر أن تدخل حيز التنفيذ عند مصادقة جميع الدول الأعضاء عليها على وفق أوضاعهم الدستورية، وقد اعتمدت عشر دول طريقة الاستفتاء الشعبي للمصادقة عليها مثل بريطانيا وفرنسا وهولندا واسبانيا وغيرها، في حين اعتمدت الدول الأخرى، وعددها سبع عشرة دولة، طريقة المصادقة عليها بوساطة البرلمان الوطني مثل ألمانيا والنمسا واليونان وغيرها.

جدير بالذكر واجهت عملية المصادقة مشاكل عندما رفضت المعاهدة في استفتاء شعبي من قبل الفرنسيين في ٢٧ أيار ٢٠٠٥ والهولنديين في ١ حزيران ٢٠٠٥، لكن تم التصديق عليها من قبل (١٨) دولة عضو، وبقيت (٧) دول لتصادق عليها. وعليه لم تدخل المعاهدة حيز التنفيذ في الموعد المقرر لها في ١ تشرين الثاني ٢٠٠٦، وبالرغم من محاولة بعض الدول الأوروبية لإنقاذ المعاهدة إلا أنها باءت بالفشل واتفقت الدول الأعضاء في قمة بروكسل في ٢١ و ٢٢ حزيران ٢٠٠٧ على إستبدالها بمعاهدة جديدة بعنوان (معاهدة الإصلاح)، التي لم تتم صياغتها النهائية بعد، وتبين خطوطها العامة على إنها تتضمن جوهر الدستور الأوروبي بشكل عام، وخاصة التغييرات التي تتعلق بمؤسسات الاتحاد الأوروبي، كما سنفصلها في جزء آخر من هذه الدراسة.

وعلى الرغم من أن الدستور الأوروبي لم يدخل حيز التنفيذ وتم إستبداله بمعاهدة جديدة، إلا انه من الضروري التطرق إليها وعلى ماتحتويه من تعديلات وتغييرات بالنسبة للمعاهدات التي سبقتها في إطار عملية الوحدة الأوروبية، وذلك لعدة أسباب، أهمها :

١- إن المعاهدة تمت صياغتها من قبل هيئة خاصة مكلفة من قبل الدول الأعضاء، وخلال (١٧) شهرا من العمل المتواصل (٢٨ شباط ٢٠٠٢ إلى ١٨ تموز ٢٠٠٣)، التي تشكلت من ١٠٥ عضوا من بينهم ممثلو حكومات الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد الأوروبي (البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية) وممثلو البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، ومجموعة أخرى من ممثلي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية ولجنة الأقاليم والشركاء الاجتماعيين والوسيط الأوروبي بصفة مراقب، وكان عمل الهيئة مفتوحا لمشاركة مواطني الدول الأعضاء عن طريق إرسال اقتراحاتهم بشأن مضمون الدستور، الأمر الذي يؤكد أن المعاهدة لاتعكس فقط وجهة نظر حكومات الدول الأعضاء أو مؤسسات الاتحاد أو الشعوب الأوروبية بشأن مستقبل الاتحاد الأوروبي لوحده، بل تعكس رغبة ووجهة نظر الجميع معا بخصوص مستقبل الاتحاد الأوروبي، لذلك يمكن الاعتماد على مضمونها في تحديد آفاق تطور الاتحاد الأوروبي، على الأقل، في المستقبل المنظور.

٢- تم التوقيع على المعاهدة من قبل حكومات الدول الأعضاء وبالإجماع في تشرين الأول عام ٢٠٠٤، بعد مفاوضات شاقة وطويلة نسبيا بينها، التي استمرت حوالي (٩) أشهر (من تشرين الأول٢٠٠٣ إلى ١٨ حزيران ٢٠٠٤)، الأمر الذي يمكن أن نستنتج منه أنه بالرغم من أن المعاهدة فشلت ولم تنجح خلال عملية التصديق عليها، فإن ماجاء فيها من تعديلات على

المعاهدات السابقة تمثل وجهة نظر، على الأقل، النخب السياسية الحاكمة في تلك الدول التي تحكم أكثريتها، لحد الآن، هذه الدول، وستبقى لها القوة في إدارة دفة الحكم والعملية التكاملية الأوروبية في المستقبل المنظور، وسيعمل بالتأكيد على المحافظة على مضمون المعاهدة بشكل أو بآخر (سنرى ذلك فيما بعد)، كما لاحظنا في السابق عندما فشلت معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع في عام ١٩٥٤ نتيجة لعدم التصديق البرلمان الفرنسي عليها، فإن النخب السياسية الحاكمة في الدول الأعضاء استطاعت أن تمسك بزمام المبادرة من جديد وذلك بإنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية عن طريق إبرام معاهدة جديدة في روما في عام ١٩٥٧، وهي تعد بحق خطوة جدية ومرحلة حاسمة من مراحل تقدم مسيرة الوحدة الأوروبية.

٣- تعد معاهدة الدستور الأوروبي مرحلة مهمة من مراحل تقدم مسيرة التكامل الأوروبي، لذلك يمكننا أن نفحص النتائج التي توصلنا إليها في ضوء المعاهدات السابقة لها بشأن طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء أهم التغيرات والتعديلات التي جاءت بها.

٤- تأتي المعاهدة الجديدة (معاهدة الإصلاح)، التي من المقرر أن تحل محل معاهدة الدستور الأوروبي، في سياق نفس الأسباب التي دفعت بالدول الأعضاء إلى إبرام معاهدة الدستور الأوروبي، وعليه يمكن القول بأن دراسة الدستور الأوروبي ستساعدنا على أسباب إبرام المعاهدة الجديدة من جهة، ومن جهة أخرى ستطلعنا على جوهر المعاهدة الجديدة إلى حين تتم صياغتها بشكل نهائي والتي من المقرر أن تكون في نهاية العام الحالي (٢٠٠٧).

ونتيجة لما تقدم سنتطرق في هذا المبحث إلى الدستور الأوروبي من زوايا: لماذا يحتاج الاتحاد الأوروبي إلى الدستور؟ كذلك إلى عملية الصياغة والتصديق، وماهو الشيء الجديد الذي جاء به الدستور، وكذلك تقييم طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء الدستور الأوروبي.

٤-٢-١ لماذا يحتاج الاتحاد الأوروبي إلى دستور ؟

٤-٢-١-١ الخلفية

في تشرين الثاني عام ١٩٩٨ عرض الرئيس الألماني آنذاك جوهانس راو **Johannes Rau** ، في ندوة نظمها المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية (**IFRI**)، مشروعا لدستور فدرالي يتضمن أهداف الاتحاد الأوروبي ويثبت هياكله. قبل هذا التأريخ بوقت طويل كان ميشيل جوبير **Michel Gobert**، وزير خارجية فرنسا في عهد الرئيس جورج بومبيدو **Georges Pompidou** (١٩٦٩-١٩٧٤)، قد اقترح العمل حول مشروع من هذا النوع لكنه لم يستطيع أن يقنع رئيسه بومبيدو بذلك. وبعد مشروع أوروبا الفدرالية الذي عرضه يوشكا فيشر **Josechik Fischer**، وزير خارجية ألمانيا (١٩٩٨-٢٠٠٥)، في خطاب له في ١٢ أيار ٢٠٠٠ في جامعة **Humboldt** في برلين، قرر آلن جوبيه **Alain Juppe** ، رئيس وزراء فرنسا – السابق – مع وزير العدل في حكومته جاك توبون **J. Toubon** ، أيضا تنظيم ندوة في ٢٨ حزيران ٢٠٠٠ في مبنى مجلس الشيوخ الفرنسي لمناقشة القيم التي تتقاسمها البلدان الأوروبية وكذلك المسائل الدستورية وقدموا بعض الاقتراحات بشأن مستقبل الاتحاد الأوروبي[1].

---

1 – سلام العبودي، الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل،ح ٤ ،المصدر السابق.

في الحقيقة ظهرت فكرة الدستور الأوروبي في سياق فكرة ضرورة إصلاحات مؤسسية واسعة داخل الاتحاد الأوروبي، فمنذ انهيار الاتحاد السوفييتي، وبعد ظهور إمكانية توسع الاتحاد الأوروبي نحو دول وسط وشرق أوروبا، أدرك السياسيون والمراقبون للاتحاد الأوروبي أن البنية المؤسسية لعملية صنع القرار في الاتحاد تحتاج إلى إصلاحات جوهرية، لاسيما عندما تنضم دول أوروبا الشرقية اليه[1]، وفي سياق هذه الفكرة ظهر عند إبرام معاهدة أمستردام نقاش جدي حول ثلاث قضايا مؤسساتية رئيسة وهي: توسيع نطاق التصويت بالأغلبية الموصوفة إلى أبعد حدود ممكن ضمن مجال عمل الجماعة الأوروبية (العمود الأول) للاتحاد الأوروبي، ونظام أوزان الأصوات للدول الأعضاء داخل مجلس الوزراء(المجلس)، وحجم وتركيبة المفوضية الأوروبية، لكن وجدت الدول الأعضاء صعوبة في الوصول إلى اتفاق وحل شامل لهذه المواضيع.

عند معاهدة نيس ركزت الدول الأعضاء مرة أخرى على إيجاد حل لهذه القضايا المؤسسية الثلاث أعلاه، التي عرفت بـ(بقايا أمستردام)، وذلك كشرط مسبق ضروري لإنجاح عملية توسع الاتحاد الأوروبي نحو بلدان أوروبا الشرقية، لكن هذه المرة أيضا لم تستطع الدول الأعضاء أن تحرز تقدما كبيرا بشأن الإصلاحات المؤسسية[2]. فقد كان هناك قلق يساور بعض القادة الأوروبيين في أثناء إبرام معاهدة نيس فيما إذا كان من الممكن أن يعتمد على هذه المعاهدة كوثيقة فعالة وكافية لمواجهة تحديات التوسع الجديد للاتحاد الأوروبي، وعليه اتفقت الدول الأعضاء على عقد مؤتمر مابين الحكومات في عام ٢٠٠٤، أي بعد إنضمام الدول العشر المرشحة للانضمام في ١ أيار ٢٠٠٤، للنظر في القضايا الجوهرية التي لم تستطع معاهدة نيس أن تجد لها حلول جذرية[3]، وسمي الاتفاق بـ(إعلان حول مستقبل الاتحاد الأوروبي) ولحق بمعاهدة نيس كبروتوكول خاص، حيث تضمن أربعة موضوعات رئيسة للتفكير بها في المستقبل، وهي[4]:

١- كيف يمكن وضع تخطيط أكثر دقة للاختصاصات بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، ومن ثم الحفاظ عليه ؟

٢- ماهو الوضع الذي يجب إعطاؤه لميثاق الحقوق الأساسية الذي أعلن في نيس ؟

٣- كيف يمكن تبسيط الاتفاقات حتى تكون أكثر وضوحا ومفهوما دون أن تؤثر ذلك في معناها؟

٤- ماهو الدور الذي ستقوم به البرلمانات الوطنية في بناء الوحدة الأوروبية ؟

وبعد مرور عام على معاهدة نيس، تبنى المجلس الأوروبي في كانون الثاني ٢٠٠١ في مدينة (لايكن) ببلجيكا، إعلانا آخر حول مستقبل الاتحاد الأوروبي عرف بـ(إعلان لايكن)، الذي أظهرت فيه الدول الأعضاء أن معاهدة نيس ليست كافية وهناك الكثير من التعديلات والإصلاحات يجب أن تنجز إذا أراد الاتحاد الأوروبي أن يتوسع بنجاح نحو وسط وشرق أوروبا. وتبين من (إعلان لايكن) أن الدول

1 - Brendan Donnelly, Whither the Council ?, Online Paper 37/03,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2003,p.3.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution.

2 – للمزيد من التفاصيل أنظر:
Tony Brown, Achieving Balance : Institution and Member States , Online Paper 1/04,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004,p.5.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution

3 - Brendan Donnelly,op. cit.,p.3.

4 – جورج ثروت فهمي،الدستور الأوروبي: الفرص والقيود،مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥٨ أكتوبر٢٠٠٤،القاهرة،ص١٨٠.

الأعضاء أدركت أنه آن الأوان لإبرام معاهدة جديدة جوهرية وكبيرة تشمل جميع التعديلات الضرورية لإصلاح وتطوير الاتحاد الأوروبي، وبسبب فشل مؤتمر مابين الحكومات في معاهدة نيس للقيام بهذه المهمة وبهدف الحؤول دون تكرار ذلك، فكر رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في إيجاد واتباع طريقة جديدة لإنجاز هذه المهمة تضمن قبول المعاهدة الجديدة، لذلك قرروا إنشاء هيئة باسم (المؤتمر الدستوري الأوروبي European Constitution Convention) لتقوم بالأعمال التحضيرية الضرورية لمؤتمر مابين الحكومات الذي كان من المقرر أن ينعقد في عام ٢٠٠٤ على وفق معاهدة نيس، وتمنوا أن يتكون المؤتمر الدستوري من ممثلي الحكومات والبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء والدول المرشحة للعضوية، بشكل أوسع، اعتقادا منهم أن ذلك سيساعد على توفير الأرضية المشتركة الملائمة لإبرام الاتفاقية الجديدة التي تكون أكثر شمولية وأوسع من مجرد الإصلاح المؤسسي للاتحاد الأوروبي[1].

وحدد (إعلان لايكن) مضمون النقاش على مستقبل الاتحاد الأوروبي في شكل (٦٠) سؤالا، جمعت تحت أربعة محاور رئيسة كالآتي[2]:

١- تحديد وتقسيم أفضل للاختصاصات بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء .

٢- تبسيط آليات العمل في الاتحاد الأوروبي.

٣- تعزيز شرعية، وديمقراطية، وشفافية، وكفاءة الاتحاد الأوروبي .

٤- تمهيد الطريق لإنشاء دستور للمواطنين الأوروبيين عن طريق تبسيط وإعادة تنظيم المعاهدات السابقة، وإدراج ميثاق الحقوق الأساسية واعتماد النص الدستوري في المعاهدة الجديدة .

٤-٢-١-٢ الأسباب

فيما تقدم يمكن القول إنه كان هناك "قلق" ينتاب الدول الأعضاء بشأن مستقبل الاتحاد الأوروبي، على الأقل، منذ معاهدة أمستردام ، ولم تكن معاهدة نيس بالمستوى المطلوب من حيث الإصلاحات والتعديلات لتبديد هذا القلق، لذلك تحمست الدول الأعضاء على إبرام معاهدة أكثر عمقا من حيث الإصلاحات والتغييرات مقارنة بمعاهدة أمستردام ومعاهدة نيس، ليس فقط بهدف الإصلاحات المؤسسية الضرورية، بل لعدة أسباب، يمكن أن نلخص أهمها في النقاط الآتية[3] :

١- إن عمل المؤسسات الأوروبية غلب عليه- لاسيما في عقد التسعينيات- الطابع البيروقراطي وغياب الشفافية في ظل مجموعة من القوانين شديدة التعقيد، المنظمة للجوانب الاقتصادية والمالية والاجتماعية للاتحاد على نحو لم يكن بمقدور المواطن الأوروبي من المتابعة الواعية

---

1 - Brendan Donnelly,op. cit.,p.3.

2 – أنظر: (The outcome of the European Convention – نتائج المؤتمر الدستوري) لصياغة مشروع الدستور الأوروبي باللغة الانجليزية، المتاح على شبكة الأنترنت على العنوان التالي: http://www.europa.eu/scadplus/european_convention/index_en.htm

3 – د.عمر حمزاوي، دستور أوروبا: صراعات التأريخ والهوية والقوة عندما تقف عائقا أمام عقلانية إدارة الوحدة،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية-الأهرام-، المقالات الإسبوعية، المتاح على شبكة الأنترنت على العنوان التالي: www.ahram.org.eg/acpss/

لتطور عملية الوحدة والاندماج الأوروبي، لذلك كانت هناك حاجة إلى صياغة معاهدة جديدة بهدف تجميع وتبسيط قوانين الاتحاد الأوروبي بصورة تمكن المواطنين من فهمها .

٢- كانت هناك مشكلة مزمنة تتمثل في تعارض الاختصاصات بين المفوضية الأوروبية وحكومات الدول الأعضاء ، لاسيما فيما يتعلق بتنظيم سوق العمل والنظام الضريبي والقضايا المرتبطة بالعملة الموحدة والسياسة النقدية، فعلى الرغم من النجاحات الأوروبية المتتالية في تطوير آليات الاندماج، إلا ان عدم استعداد الدول الأعضاء للتخلي عن كامل حقوقها السيادية رتب صراعات مستمرة بينها وبين الاتحاد حول العديد من التفاصيل. وازداد الأمر سوء بجنوح بعض الدول الأعضاء مثل ألمانيا وفرنسا في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة التي كانت تمر بها إلى تجاهل بعض القوانين الهامة مثل نسبة الاستدانة السنوية للدولة والدعم الحكومي لنظم الرفاهية الاجتماعية، عليه أضحت مسألة تحديد الاختصاصات بصورة حاسمة على درجة كبيرة من الأهمية وتمنى الجميع على دستور أوروبا وضع حلول توافقية تلزم الدول الكبيرة قبل الصغيرة .

٣- تعديل هياكل صنع القرار الأوروبي استجابة لتحديات التوسع الأفقي، فقد أضحى مبدأ اتخاذ القرارات بالإجماع في المجلس، وهو ما أستقرت عليه الدول الأعضاء منذ البدايات الأولى لعملية التكامل الأوروبي، بمثابة عائق رئيس أمام الإدارة العقلانية لعملية الاندماج في السنوات الأخيرة . وبسبب تعنت هذه الدولة أو تلك في الدفاع عن مصالحها الوطنية وتغليبها على المصلحة الجماعية، ظهرت سلسلة متصلة من الأزمات ظهر معها الاتحاد الأوروبي وكأنه جسد عاجز عن العمل. ففرنسا مثلا أعاقت لمدة ما يقارب عشرة أعوام انضمام بريطانيا إلى الجماعة الأوروبية في عهد ديجول ، وبريطانيا استخدمت حق النقض ضد الكثير من القرارات الأوروبية في نهاية التسعينيات بهدف حصولها على إلغاء الحظر المفروض على تصدير منتجات اللحوم البريطانية عقب مشكلة مرض جنون البقر. والأهم من ذلك فقد سادت قناعة لدى بعض الدول مثل فرنسا وبريطانيا وإيطاليا مؤداها إن إدارة الاتحاد الأوروبي ستصبح مستحيلة مع دخول دول أوروبا الشرقية والبلطيق إن لم يتم التخلي، ولو بصورة غير نهائية، عن مبدأ الإجماع وتطوير آليات تأخذ في الاعتبار اختلاف الأوزان النسبية للأعضاء. فمن الصعب تصور أن تتساوى بريطانيا وألمانيا وفرنسا وبولندا بأهميتها التأريخية والإستراتيجية مع جزر صغيرة مثل مالطا وقبرص أو مع دول صغيرة مثل ليتوانيا ولاتفيا بمنطق صوت واحد وحق فيتو لكل دولة، وعليه استوجب البحث عن أسلوب ديمقراطي لتحقيق ذلك دون أن تشعر الدول الصغيرة بانتفاء حقها في الاختيار وبهيمنة الدول الكبيرة السياسي على مقدراتها السياسية والاقتصادية وأصبح ذلك ضروريا لضمان فعالية وتماسك الاتحاد الأوروبي.

٤- شكل غياب هيكل سياسي موحد يمثل الاتحاد الأوروبي ويعبر عن المساحة المشتركة العامة بين الدول الأعضاء، قوة دفع واضحة باتجاه الدستور. فقد أصبح التناوب نصف السنوي بين الأعضاء على رئاسة المجلس الأوروبي من وجهة نظر المراقبين والسياسيين مصدرا لعدم الاستقرار وغلبة الأهواء الوطنية الضيقة على المصالح الأوروبية، وبات واضحا أنه في حالة

انضمام بلدان وسط وشرق أوروبا ستتعثر الرئاسة الأوروبية بين (٢٧) دولة بحيث يكون من الصعب تصور وجود استمرارية في سياسة الرئاسة في ضوء نظام الرئاسة الدورية النصف سنوية، حيث يأتي استحقاقها مرة واحدة في أكثر من عقد من الزمان. وبات واضحا أيضا لدى الدول الأوروبية أن منصب المفوض الأعلى للسياسة الخارجية الأوروبية لم يعد كافيا من وجهة نظر غالبية الأطراف .

٥- البحث عن إمكانية تطوير هيكل المفوضية والبرلمان الأوروبي بصورة تستجيب لتحديات التوسع وتؤكد الطابع الديمقراطي لمؤسسات الاتحاد. وطرحت في هذا الصدد تساؤلات عن مدى واقعية وفعالية الممارسات الأوروبية القائمة على حق كل دولة عضو في أن يمثل على الأقل بأحد المفوضين في بروكسل وعن كيفية إشراك البرلمانات الوطنية، التي هي الأقرب إلى المواطنين في عملية اتخاذ القرار على مستوى الاتحاد على نحو يقلل من طابعها التكنوقراطي الذي تصاعدت موجات انتقاده في الآونة الأخيرة.

يلاحظ مما سبق ومن حجم التعديلات والتغييرات التي أدخلها الدستور على المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي أن القضية لم تكن فقط إستعدادا لتوسع الاتحاد الأوروبي الأفقي باتجاه الشرق، بل إن الدستور الأوروبي يعمل باتجاه تعميق التكامل الأوروبي بشكل عام، هنا يبرز السؤال الجوهري الآتي، لماذا كان الاتحاد الأوروبي بحاجة إلى تكامل أوسع مما هو عليه الحال في المعاهدات السابقة؟

يحاول هابرماز أن يجيب على ذلك بشكل واضح ، ويرى أنه على الرغم من أن الاتحاد الأوروبي فقد الكثير من المبررات التي دفعت بالدول الأوروبية لإبرام معاهدة باريس المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١، التي تعد بداية لمسيرة الوحدة الأوروبية ، مثل وضع حد للحروب بين الدول الأوروبية، واحتواء التهديدات الألمانية المحتملة بعد الحرب العالمية الثانية، والخطر الشيوعي الداخلي والخارجي، تبقى لعوامل عدة أهمية كبيرة في دفع الأوروبيين باتجاه المزيد من التكامل والوحدة[1]، والتي من أهمها هي :

١- وجود اختلاف بين الدول القارية للاتحاد الأوروبي وبين الولايات المتحدة الأمريكية حول قضايا حفظ السلم في العالم، والذي تجلى بوضوح في أثناء حرب كوسوفو[2]. هذا الاختلاف

---

1 - Jürgen Habermas,op. cit.,p.20.

2 – في الحقيقة بعد توقف الصراع في البوسنة بعد بدء تطبيق اتفاق دايتون ، توجهت جهود الاتحاد الأوروبي صوب إقليم كوسوفو في محاولة لمنع تفجر الصراع وتسوية المشكلة على وفق الأسس المتفق عليها وهي حكم ذاتي لألبان الإقليم ومراقبة الأوضاع في الإقليم، من هنا تشكلت مجموعة الاتصال الدولية من ست دول هي الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا الاتحادية وفرنسا وبريطانيا وألمانيا وإيطاليا. وقد نشطت مجموعة الاتصال الدولية طوال عام ١٩٩٨، عبر دعوة لوقف العنف وتحديد مهلة لبلجراد كي توقف عملياتها العسكرية، ثم مطالبة مجلس الأمن بفرض عقوبات على يوغسلافيا. وعلى الرغم من ذلك فشلت جهود المجموعة في التوصل إلى اتفاق وتنفيذه على النحو الذي فتح المجال أمام نشاط الدبلوماسية الأمريكية التي كانت ترتبط بصلات قوية مع القوى الألبانية الفاعلة على مختلف توجهاتها. وبدا واضحا أنه في الوقت الذي اتفق فيه مختلف الأطراف الدولية على مبادىء وأسس التسوية، فإنها اختلفت حول السبل والأدوات ، فقد كان هناك ميل أمريكي للتلويح بالتدخل العسكري في حال تشدد أي طرف وعرقلته للمفاوضات أو عدم تنفيذ الاتفاقات، هذا بينما اتسم الموقف الأوروبي بالتشديد على ضرورة التركيز على المفاوضات، وإن أي عمل عسكري لابد وأن يسبقه الحصول على موافقة مجلس الأمن الدولي. وقد بدا الاختلاف حول الوسائل والأدوات واضحا في شهر حزيران ١٩٩٨، حيث أكد وزير الدفاع الأمريكي أن حلف شمال الأطلسي ليس في حاجة إلى=

يثبت السبب الجوهري لتطوير الاتحاد الأوروبي إلى كيان قادر على الكلام بصوت واحد فيما يتعلق بالأمور الخارجية وسياسة الأمن ، لكي يفسح المجال للاتحاد الأوروبي في أن يكون له تأثير أقوى في مجريات عمليات حلف شمال الأطلسي وقرارات الأمم المتحدة، بمعنى يحاول الاتحاد الأوروبي أن يلعب دورا أكبر في إدارة السياسة العالمية[1].

٢- إن تحقيق أوروبا الموحدة كان الطريق الوحيد والمؤكد لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي لشعوب الدول الأعضاء، حيث أصبحت أوروبا تشكل بجانب الولايات المتحدة الأمريكية واليابان أحد أضلاع الثالوث الاقتصادي العالمي، وهذا النمو الاقتصادي أوجد دولة الرفاه وطريقة مميزة للحياة في أوروبا، مما يجعل المواطنين الأوروبيين يعملون على الدفاع عنها بمواجهة التهديدات المحسوسة من العولمة الاقتصادية الموجهة إلى العمود الفقري لهذه الدولة سياسيا واجتماعيا وثقافيا، لأن العولمة الاقتصادية تؤدي إلى المزيد من التوزيع غير العادل للدخل ومن الفجوة بين المستفيدين والخاسرين بسببها، وعليه تؤدي إلى خلق آثار اجتماعية سلبية كبيرة، على الأقل في البداية، بحيث تتطلب تدخل الدول الوطنية لتقييم آثارها الاجتماعية غير المرغوبة من خلال تكامل سياسات البنية التحتية والبنية الاجتماعية، لكن هل الدول الوطنية في موقع أفضل لإنجاز هذه المهمة أم الاتحاد الأوروبي؟ في الحقيقة -يرى هابرماز- أن الدول الوطنية الأوروبية الكبيرة منها والصغيرة غير قادرة على أن تعمل ذلك بمفردها بسبب عدم قدرتها على تغيير مجرى الأمور ضمن الشبكات العالمية الاقتصادية الكبيرة والأقوى منها، فمهما اختاروا من السياسات الاجتماعية، هم في النهاية يجب أن يتكيفوا مع القيود التي تفرض عليهم بشأن تنظيم أسواقهم مع ما يتلائم والأسواق المالية العالمية، التي ترغمهم في النهاية على قبول التفاوت المتزايد في توزيع الإنتاج القومي الإجمالي، لكن بمقدور الاتحاد الأوروبي أن يتحدى، بفاعلية أكثر، التوازن بين إلغاء القيود الاقتصادية بمواجهة الأسواق العالمية وبين إعادة التنظيم الداخلي بحيث تحقق نظاما إجتماعيا أكثر عدالة وتضامنا مقارنة بالدول الوطنية الأوروبية من إنجاز ذلك لوحدها، وعليه كان الأوروبيون بحاجة إلى دستور يحسن قدرات الدول الأعضاء بمواجهة آثار العولمة الاجتماعية السلبية، بحيث تستطيع تلك الدول من خلال الاتحاد الذي يوجده الدستور، إعادة تنظيم الاقتصاد العالمي وموازنة نتائجه الثقافية والاجتماعية والاقتصادية غير المطلوبة. إذن فإن لدى الأوروبيين سببا وجيها لبناء أتحاد أقوى مما هو موجود في الوقت الحاضر. بيد أن ذلك يتطلب من الدول الأعضاء التوجه نحو التعمق في التكامل والاندماج وكذلك نحو اتحاد أكثر فاعلية في اتخاذ القرارات الضرورية والملائمة لمواجهة الآثار السلبية للعولمة الاقتصادية، الأمر الذي بدوره يفرض إصلاحات جوهرية في مؤسسات الاتحاد الأوروبي، كذلك يتطلب تدخلا أوسع

=تفويض من مجلس الأمن إذا قرر القيام بإي عمل عسكري في كوسوفو. هذا بينما أكدت القمة الأوروبية التي عقدت في كارديف ببريطانيا، على أن أي تدخل عسكري في كوسوفو، في حاجة إلى تفويض من الأمم المتحدة، وهو نفس الأمر الذي أكد عليه اجتماع وزراء دفاع فرنسا وإسبانيا وإيطاليا والبرتغال في ٢٠ حزيران ١٩٩٨، حيث أكدوا أن أي عمل عسكري ضد يوغسلافيا لابد وأن يسبقه موافقة من مجلس الأمن. أنظر د.عماد جاد،التدخل الدولي: بين الاعتبارات الأنسانية والأبعاد السياسية،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية- الأهرام-،القاهرة،٢٠٠٠،ص٩٩-١٠٠.

1 –Jürgen Habermas,op. cit.,p.p.20-21.

للاتحاد في الحياة اليومية للمواطنين الأوروبيين عن طريق إصدار تشريعات وقوانين وقرارات تنظيمية واسعة، الأمر الذي يتطلب منح شرعية أكبر للاتحاد من قبل المواطنين الأوروبيين، وهذا ما يحاول الدستور الأوروبي تحقيقه ليرتقي بقدرات الاتحاد الأوروبي إلى مستوى من الشرعية والكفاءة والاختصاصات تلائم هذه المهمة الحيوية في حياة الأوروبيين(١).

٤-٢-٢ الدستور الأوروبي (المشروع ، المفاوضات ، التصديق)

٤-٢-٢-١ صياغة مشروع الدستور الأوروبي

بدأ أعمال المؤتمر الدستوري المكلف بصياغة مشروع الدستور الأوروبي في ٢٨ شباط ٢٠٠٢ وأنهى أعماله في ١٨ تموز ٢٠٠٣، أي إستغرقت صياغة المشروع (١٧) شهرا. وعين المجلس الأوروبي الرئيس الفرنسي السابق فاليري جيسكار ديستان (١٩٧٤-١٩٨١) رئيسا للمؤتمر، وجوليانو أماتو وجان لوك ديهان نوابا للرئيس، بالإضافة إلى مجموعة من الأعضاء الذين كانوا يمثلون دولا ومؤسسات مختلفة بالشكل الآتي(٢):

١- (١٥) ممثلا عن رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء (عضو واحد لكل دولة).
٢- (١٣) ممثلا عن رؤساء دول وحكومات البلدان المرشحة -آنذاك- لعضوية الاتحاد الأوروبي (عضو واحد لكل دولة).
٣- (٣٠) ممثلا عن البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء (٢ لكل دولة).
٤- (٢٦) ممثلا عن البرلمانات الوطنية للبلدان المرشحة لعضوية الاتحاد (٢ لكل دولة).
٥- (١٦) ممثلا عن البرلمان الأوروبي .
٦- ممثلين اثنين عن المفوضية الأوروبية .

هذا بالإضافة إلى وجود (٣ نواب) من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية ، و(٦ نواب) من لجنة الأقاليم، و(٣ نواب) من لجنة الشركاء الاجتماعيين والوسيط الأوروبي بصفة مراقب في المؤتمر.

جدير بالذكر إن المؤتمر قام بصياغة الدستور خلال ثلاث مراحل رئيسة ، قام في المرحلة الأولى بالاستماع إلى احتياجات ومقترحات وتعليقات المواطنين الأوروبيين عبر منبر مفتوح على شبكة الإنترنت، وشملت المرحلة الثانية دراسة وتحليل المقترحات، وخصصت المرحلة الثالثة إلى الصياغة النهائية للمشروع(٣).

٤-٢-٢-٢ المفاوضات على الدستور من خلال مؤتمر مابين الحكومات

بدأت المفاوضات الرسمية بين الدول الأطراف في المعاهدة، التي كانت تتسم بالصعوبة، في تشرين الأول عام ٢٠٠٣ في روما واستمرت حتى ١٨ حزيران ٢٠٠٤. وقد ركزت المناقشات بين الدول الأطراف خلال فترة المفاوضات الحكومية بشكل رئيس على مجموعتين من المواضيع ، وهما(٤):

---

1 - Jürgen Habermas,op. cit.,p.p.21-26.

2 – أنظر: http://www.europa.eu/scadplus/european_convention/index_en.htm ،المصدر السابق.

3 – سلام العبودي، الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل،ح ٤،المصدر السابق.

4 – أنظر: الموقع الخاص بـ(المؤتمر مابين الحكومي ٢٠٠٣/٢٠٠٤- The Intergovernmental Conference) حول صياغة الدستور الأوروبي، المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي:
www.europa.eu/scadplus/cig2004/debates1_en.htm

١- القضايا المؤسسية : التي كانت تتعلق بشكل رئيسي بتشكيل البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية، ورئاسة مجلس الوزراء، وعملية صنع القرار ونطاق التصويت بالأغلبية في المجلس.
٢- القضايا غير المؤسسية : التي كانت تتعلق بالإشارة إلى القيم المسيحية في ديباجة الدستور ، وميثاق الحقوق الأساسية، ومالية الاتحاد والميزانية والإجراءات، وتعديل الدستور .

ويمكن القول انه بشكل عام كانت النقاشات بين الدول المشاركة تتلخص في قلق الدول الصغيرة عامة، والمنضمة حديثا بخاصة، من كون مسودة الدستور المقترح من قبل لجنة ديستان تعكس علاقات القوة داخل الاتحاد الأوروبي، فرأت هذه الدول في إلغاء التصويت بالإجماع كمبدأ عام يشكل مقدمة لتجاهل مصالحها وخصوصيتها التأريخية، وانتقاصها لنفوذها في المؤسسات الأوروبية وبداية لسيطرة الدول الأقوى على مقدرات القارة الأوروبية. ومن بين الدول الصغيرة والمتوسطة وقفت فقط بلجيكا، وهولندا، ولوكسمبورج إلى جانب الدول الكبيرة، بينما كانت النمسا وفنلندا في طليعة صفوف الدول الصغرى غير الراضية عن مسودة الدستور، وانضمت إلى المعارضين على مسودة الدستور كل من اسبانيا وبولندا الراغبتين في الحصول على المساواة من حيث الوزن التصويتي النسبي بالأربعة الكبار. وفي النهاية وعلى الرغم من تحذيرات الدول الكبرى المستمرة من مغبة إعادة التفاوض كليا بشأن مسودة الدستور المقترح من قبل لجنة ديستان، إلا إنها اضطرت إلى تقديم بعض التنازلات لصالح الدول الصغرى والمتوسطة المعارضة خوفا من تعرض الدستور للرفض الكامل، التي من أهمها الدمج بين وجود رئيس منتخب للاتحاد وبين نظام تناوب الدول الأعضاء على رئاسة مجلس الوزراء، وكذلك الإبقاء على تعيين كل دولة مفوضا واحدا من بين رعاياها، على الأقل حتى عام ٢٠١٤، في المفوضية الأوروبية مع تمتعه بكامل الصلاحيات[١].

٤-٢-٢-٣ التصديق على الدستور الأوروبي (المسيرة والصعوبات)

حددت (المادة ٤٤٧) من الدستور الأوروبي موعدين لبدء سريان المعاهدة ونفاذها، الأول هو ١تشرين الثاني عام ٢٠٠٦، شريطة تصديقها من قبل كافة الدول الموقعة عليها طبقا لأنظمتهم الدستورية المرعية، والثاني هو في حالة تأخير التصديقات، تدخل المعاهدة حيز التنفيذ في اليوم الأول من الشهر الذي يلي إيداع الوثيقة المصدقة لآخر دولة موقعة .

فقد أختار بعض الدول الأعضاء طريقة الاستفتاء الشعبي للتصديق على الدستور الأوروبي، اما كمطلب دستوري أو رغبة من حكومات تلك الدول في ذلك، مثل اسبانيا، وفرنسا، وهولندا، وجمهورية التشيك، والدانمارك، وإيرلندا، واللوكسمبورج، وبولندا، والبرتغال، وبريطانيا ، أما باقي الدول الأعضاء فقررت التصديق على الدستور عن طريق برلماناتها الوطنية[٢].

فقد صدقت البرلمانات الوطنية لكل من ليتوانيا وهنغاريا قبل نهاية عام ٢٠٠٤ على الدستور ، وصدق البرلمان في سلوفاكيا عليه في ١ شباط ٢٠٠٥، ونجح الدستور في أول إستفتاء شعبي نظم بهذا الهدف في اسبانيا في ٢٠ شباط ٢٠٠٥ ، وبعد ذلك تم التصديق عليه من قبل برلمانات كل من إيطاليا

1 – د.عمر الشوبكي، أوروبا من السوق إلى الاتحاد: صناعة الوحدة، المصدر السابق،ص ١٤ومابعدها.
2 – ويليام هورسلي،إمتحان صعب أمام الدستور الأوروبي، تقرير أخباري ،المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي: www.bbcarabic.com بتأريخ ٢٠٠٥/٣/١٥.

واليونان وسلوفاكيا والنمسا وألمانيا بين شباط وأيار ٢٠٠٥ ، إلا أن الدستور لم ينجح في التصديق عليه في فرنسا عند إجراء الاستفتاء الشعبي الذي نظم لهذا الغرض في ٢٩ أيار ٢٠٠٥ ، حيث قرر ٥٥٪ من المصوتين الفرنسيين لصالح رفض الدستور، وتلقى الدستور الأوروبي الضربة الثانية على يد الهولنديين عندما رفض المشاركون في الاستفتاء الشعبي التصديق عليه في ١ حزيران ٢٠٠٥ ، وبذلك دخل الدستور دائرة الخطر والشكوك حول مستقبله، وعلى الرغم من أن البرلمان في كل من لاتيفيا واللوكسمبورج صدق على الدستور، بعد الرفض الهولندي بمدة قليلة، لكن هذا لم ينقذ الدستور وتوقفت عملية التصديق عليه بإنتظار حل تجده الدول الأعضاء لمشكلة التصديق(١).

على أثر الرفض الفرنسي والهولندي قررت الدول الأعضاء في أثناء قمة المجلس الأوروبي في ١٦ و١٧ حزيران ٢٠٠٥ إصدار إعلان(٢) بشأن عملية التصديق على الدستور الأوروبي، الذي طلب إعطاء مهلة، لم يحدد موعدها، للتفكير والنقاش الواسع داخل الدول الأعضاء التي لم يجرِ التصديق على الدستور الأوروبي حتى ذلك التأريخ، وأعطى الإعلان الحق لهذه الدول في اتخاذ القرار المناسب بشأن إعادة جدولة مواعيد التصديق، نتيجة لذلك جمدت جميع الدول الأعضاء التي كان من المقرر أن تصادق على الدستور من خلال الاستفتاء الشعبي، باستثناء اللوكسمبورج التي أجرت عملية الاستفتاء بنجاح في ١٠ تموز ٢٠٠٥. في حين استمرت عملية التصديق في جميع الدول التي كانت من المقرر أن تصادق على الدستور من خلال برلماناتها الوطنية باستثناء السويد التي لم يجرِ التصديق لحد الآن. ونتيجة لذلك يمكن القول حتى نهاية عام ٢٠٠٦ أصبحت المحصلة النهائية لعملية التصديق على الدستور الأوروبي هي: (١٨) دولة صدقت على الدستور، (٢) دولة رفضت شعوبها التصديق على الدستور، (٧) دول لم تجر عملية التصديق على الدستور(٣) .

يتبين مما تقدم أن الرفض الفرنسي والهولندي للمصادقة على الدستور الأوروبي كان سببا في تعليق الاستفتاءات التي كان من المقرر إجراؤها من قبل باقي الدول التي حددت الاستفتاء الشعبي كطريقة للمصادقة عليه. ويمكن تلخيص أهم الأسباب التي أدت إلى رفض الدستور في سببين رئيسين وهما(٤) :

١- السرعة التي انطلقت بها العملية التكاملية الأوروبية وماحققتها في عقد واحد – منذ معاهدة ماستريخت ١٩٩٢- من تحولات تفوق تلك التي حققتها في تأريخها الطويل كله وتحتاج إلى وقت أكبر لهضمها واستيعابها قبل اتخاذ خطوات إضافية، خصوصا إذا تعلق الأمر بقفزة كبيرة إلى الأمام من قبيل تبني دستور موحد.

---

1 – للحصول على تلك المعلومات أستفدنا من الموقع الألكتروني لجامعة Zaragoza بإسبانيا المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي:
www.unizar.es/euroconstiucion/Treaties/Treaty_const_Rat.htm بتأريخ ٢٠٠٧/٣/٨.

2 –للاطلاع على نص اعلان المجلس الأوروبي باللغة الانجليزية أنظر (الملحق رقم ١٢).

3 – أنظر: www.unizar.es/euroconstiucion/Treaties/Treaty_const_Rat.htm ، المصدر السابق، وأنظر الملحق رقم(١٣).

4 – د.حسن نافعة،العولمة قد تعرقل المسيرة الأوروبية لكنها لن توقفها،جريدة الوفاق،العدد ٢٢٤٧ بتأريخ٢٠٠٥/٦/٢٠. المتاح على شبكة الانترنت وعلى الموقع الالكتروني www.al-vefagh.com.

٢- انتهاج أوروبا خلال تلك الحقبة سياسة عولمة رأسمالية بشكل واسع تقوم على معايير الرشادة الاقتصادية والتكنولوجية البحتة دون اعتبار يذكر للخصوصيات الثقافية والجوانب الاجتماعية التي تمس معتقدات البشر وأمنهم الوظيفي والإنساني، الأمر الذي أدى إلى معارضة اليسار واليمين معا، فاليمين يخشى على هويته وخصوصيته وثقافته الوطنية من هوية أوروبية لايعرف ماهيتها بالضبط، واليسار يخشى من قيادة قوى رأس المال العالمي للعملية التكاملية على حساب مصالح الطبقات الفقيرة والمتوسطة .

لكن هل يمكن القول إن مسيرة التكامل الأوروبي تلقت ضربة سوف تؤثر سلبا في مستقبلها وتؤدي إلى انتكاستها، أو هل هو بداية نكوصها ؟

في الحقيقة علينا أن نتذكر أولا أن طريق الوحدة الأوروبية لم يكن أبدا طريقا سهلا، بل ظل محفوفا بالعقبات والصعوبات على مدى عمر التجربة، لكن استطاعت العملية التكاملية أن تتخطى كل الأزمات التي واجهتها في الماضي، وليس هناك مايدل على أنها باتت عاجزة عن التغلب على هذه الأزمة أيضا، فقد كانت بعض تلك الأزمات تتعلق بالعضوية والتوسع الأفقي عندما رفض ديجول انضمام بريطانيا إلى الجماعة الأوروبية آنذاك وتم حل هذه الأزمة برحيل ديجول عن الحكم في عام ١٩٦٩ وتم قبول بريطانيا فيما بعد في عام ١٩٧٢، فيما تعلق البعض الآخر بالمنهج التكاملي والتوسع العمودي، فعلى سبيل المثال فشلت العملية التكاملية في التوسع عموديا عند إبرام معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع ومعاهدة الجماعة السياسية الأوروبية عام ١٩٥٤، غير أن الأمر لم يستغرق أكثر من ثلاث سنوات كي تستعيد العملية التكاملية قوتها وتستفيد من أخطائها وتتعلم أن الاندفاع بخطوات غير محسوبة على طريق الوحدة السياسية قد يؤدي إلى عواقب وخيمة أكثر مما يحقق من فوائد، وانتهى الأمر بعودة العملية التكاملية إلى الاقتصاد لإصلاح ما أفسدته السياسة، وأمكن بالتالي إنقاذ التجربة برمتها من الانهيار بإبرام معاهدتي روما ١٩٥٧. كذلك حاول ديجول مثلا استبدال المنهج الوظيفي والمؤسسات ما فوق الوطنية بمنهج سياسي تعاوني يعتمد على إجماع الحكومات وطرح خطة فوشيه لبناء كونفدرالية أوروبية في عام ١٩٦١ ولكن لم يتلق المشروع تجاوبا عند باقي الدول الأعضاء وأدى ذلك إلى نشوب نزاع بين ديجول والجماعة الأوروبية حيث وصل إلى حد مقاطعة فرنسا لأعمال أجهزة ومؤسسات الجماعة الأوروبية المختلفة التي اشتهرت بـ(سياسة المقعد الخالي) في عام ١٩٦٥ واستمرت حتى كانون الثاني عام ١٩٦٦ إلى أن تم حله في تسوية لوكسمبورج ، وكذلك رفضت بريطانيا في عهد تاتشر في الثمانينات من القرن العشرين تبني ميثاق الحقوق الاجتماعية الأوروبية بينما عادت حكومة بلير وصادقت عليه. وتم تجاوز هذه الأزمات كلها من خلال التوصل إلى حلول مبتكرة لمعظمها، بينما ترك لعامل الزمن أن يحل بعضها الآخر. فالأزمة التي أثارها ديجول لم تنته إلا بعد رحيله عن الحكم، حيث تمكنت الجماعة من الاتفاق على مواصلة الطريق بمنهج مركب يوفق بين المنهجين الوظيفي والتعاوني، وتم اعتماد نظرية التكامل بسرعات مختلفة للسماح للدول التي لها ظروف خاصة بالاستمرار في العملية التكاملية على وفق معدلات سرعة تتناسبها[1] ، بذلك استطاعت العملية التكاملية أن تستمر من جهة، ومن جهة أخرى أن تتقدم باستمرار ولو أحيانا ببطء.

---

1 - د.حسن نافعة،العولمة قد تعرقل المسيرة الأوروبية لكنها لن توقفها،المصدر السابق. للإطلاع على المزيد حول العوامل التي تساعد الاتحاد الأوروبي على البقاء أنظر:=

من جهة أخرى التطورات التي حدثت في الاتحاد الأوروبي أثناء الرئاسة الألمانية للاتحاد في النصف الأول من عام ٢٠٠٧، والتي أدت إلى إتفاق الدول الأعضاء في قمة بروكسل في ٢١ و ٢٢ حزيران ٢٠٠٧ على إبرام معاهدة جديدة بعنوان (معاهدة الإصلاح) لتحل محل الدستور الأوروبي، كما سنفصلها فيما بعد في هذه الدراسة، أثبتت صحة الآراء السابقة حول حتمية إستمرارية وتقدم الاتحاد الأوروبي على الرغم من المصاعب التي تواجه.

٤-٢-٣ أهم ماجاء به الدستور الأوروبي من تغييرات وتعديلات على المعاهدات المنشئة

كان من بين الأهداف التي وضع الدستور الأوروبي من أجلها هو جمع وتبسيط جميع المعاهدات المتعلقة بالاتحاد الأوروبي في وثيقة واحدة ومبسطة، لذلك تطرق الدستور الأوروبي إلى كل المواضيع التي تضمنتها المعاهدات السابقة مثل المؤسسات ،السياسات، آليات صنع القرار.....الخ ، الأمر الذي يصعب ذكر كل التغييرات والتعديلات التي جاء بها الدستور في كافة المجالات التي يشملها في مطلب واحد من هذه الدراسة، بل يحتاج ذلك إلى دراسة بل ودراسات خاصة تتطرق إلى كافة مواد الدستور الأوروبي وبيان التعديلات التي يتضمنها كل مادة دستورية مقارنة بالمعاهدات المنشئة التي سبقت الدستور الأوروبي من معاهدة باريس عام ١٩٥١ إلى معاهدة نيس عام ٢٠٠٠، لذلك ومن أجل هذه الدراسة سنركز فقط على أهم التعديلات الرئيسة التي جاء بها الدستور الأوروبي ويمكن أن تؤثر في طبيعة الاتحاد الأوروبي، التي هي موضوع دراستنا هذه.

تبدأ الوثيقة الدستورية بديباجة تشير إلى مرجعيات الاتحاد الرئيسة وتذكر بالميراث الأوروبي على أنواعه الثقافية والدينية والإنسانية، جدير بالذكر أنه كانت هناك مناقشات جدية حول الإشارة إلى القيم المسيحية في الدستور، فبينما أيد اتجاه الإشارة إليها، لاسيما من قبل الدول التي أغلبية سكانها من الكاثوليك، بينما عارض اتجاه آخر ذلك ، نتيجة لذلك تم الاتفاق على الإشارة إلى الإرث الديني الأوروبي بدلا من القيم المسيحية(١)، ونتيجة لذلك أعرب الفاتيكان عن أسفه من أن دستور الاتحاد الأوروبي لم تتعرض مباشرة إلى الجذور المسيحية لأوروبا(٢).

يتضمن الدستور الأوروبي (٤٤٨) مادة موزعة على أربعة أقسام بالشكل الآتي:

القسم الأول : يتضمن من (المادة ١) إلى (المادة ٦٠)، ويتطرق إلى تعريف الاتحاد وقيمه وأهدافه، بالإضافة إلى موضوع تقسيم الاختصاصات بين الاتحاد و بين الدول الأعضاء، وكذلك مقررات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي.

=R. Daniel Kelemen, Built to Last? The durability of EU federalism, Memo prepared for conference on the 2007 volume of the EU Studies Association's:State of the European Union (Oxford University Press).Princeton University, September 2005. www.princeton.edu

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/cig2004/debates1_en.htm ،المصدر السابق.

2 – أنظر: (الفاتيكان آسف لعدم الإشارة "للجذور المسيحية" في الدستور الأوروبي)،تقرير إخباري، المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي:www.bbcarabic.com بتأريخ ٢٠٠٤/٦/١٩.

القسم الثاني: ويختص بميثاق الحقوق الأساسية الذي تم التوقيع عليه في معاهدة نيس من قبل الدول الأعضاء ولم تكن له آنذاك أية قيمة ألزامية، ويستغرق هذا القسم من (المادة ٦١) إلى (المادة ١١٤) .

القسم الثالث: يتضمن السياسات الداخلية والخارجية التي يمارسها الاتحاد، ويشرح بالتفصيل كيفية سير العمل في الاتحاد الأوروبي، ويبدأ بـ(المادة ١١٥) وينتهي بـ(المادة ٤٣٦).

القسم الرابع : يشمل الأحكام العامة والنهائية وقواعد تعديل الدستور ويبدأ بـ(المادة ٤٣٧) وينتهي بـ (المادة ٤٤٨) .

يمكن تلخيص أهم التغييرات التي جاء بها الدستور مقارنة بالمعاهدات السابقة يمكن تلخيصها كالآتي:

٤-٢-٣-١ تعريف الاتحاد الأوروبي وأهدافه

أولا: تأسيس الاتحاد:

تنص (المادة ١) من الدستور على أن الاتحاد الأوروبي الذي يؤسس من هذا الدستور يعكس رغبة المواطنين والدول الأعضاء في بناء مستقبل مشترك، حيث تمنح الدول الأعضاء اختصاصات معينة للاتحاد لتحقيق أهداف مشتركة، ويقوم الاتحاد بالتنسيق بين السياسات التي من خلالها تتحقق هذه الأهداف ويمارس اختصاصاته على أساس مشترك.

يلاحظ من مضمون (المادة ١) تطور ذو طبيعة دستورية، وهو إن المعاهدات السابقة تنص على أن الأطراف المتعاقدة السامية تنشئ الاتحاد الأوروبي، في حين إن الدستور الأوروبي ينص على أن الاتحاد الأوروبي يعكس رغبة المواطنيين ودول أوروبا في بناء المستقبل المشترك، أي إن الاتحاد الأوروبي لايعكس فقط رغبة الدول الأوروبية بل هناك بعد شعبي لهذا الاتفاق، الأمر الذي يعطي صبغة دستورية لهذه المعاهدة، لإن صيغة إرادة المواطنين ليست مألوفة في المعاهدات الدولية، ويعد ذلك خطوة مهمة تعكس الطبيعة الدستورية للمعاهدة الجديدة[1].

ثانيا: أهداف الاتحاد :

تنص (المادة ٣) من الدستور على أهداف الاتحاد الأوروبي على الصعيد الداخلي والخارجي، وذلك بدمج الأهداف التي نصت عليها معاهدة ماستريخت بشكل عام والأهداف التي نصت عليها معاهدة الجماعة الأوروبية(العمود الأول)، أي يضع الدستور الأوروبي لأول مرة أهداف الاتحاد الأوروبي في مادة واحدة تشمل أهداف الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بسياساتها الخارجية والداخلية معا، الأمر الذي لم يكن موجودا في معاهدة ماستريخت، بل كانت هناك أهداف تتعلق بالعمود الأول(عمود الجماعة الأوروبية)، وأهداف تتعلق بالعمود الثاني (مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة) والعمود الثالث (مجال الشؤون الداخلية والعدالة)[2]، ويستنتج من ذلك أن الاتحاد الأوروبي أصبح كيانا موحدا له أهداف تشمل كافة المجالات التي تغطيها سياساتها. ويعد ذلك منطقيا لأن

---

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

2 – نفس المصدر أعلاه.

الدستور الأوروبي قد ألغى نظام الأعمدة الذي كان موجودا في ظل معاهدة ماستريخت، ودمج كافة المجالات والسياسات تحت غطاء الاتحاد الأوروبي دون تمييز بين السياسات والمجالات الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية من حيث الأهداف والعمل، كما سنتطرق اليه لاحقا.

ثالثا: علوية قوانين الاتحاد:

تنص (المادة ٦) من الدستور ، ولأول مرة بشكل صريح، على مبدأ علوية قوانين الاتحاد الأوروبي على قوانين الدول الأعضاء، حيث لم تنص المعاهدات السابقة على ذلك صراحة، بل كما ذكرنا من قبل، ان محكمة العدل الأوروبية هي التي طورت هذا المبدأ عن طريق الأحكام الصادرة عنها في قضايا مختلفة، ويستنتج من هذه المادة ان الدستور قطع كل شك حول علوية قوانين الاتحاد الأوروبي على قوانين الدول الأعضاء[1].

رابعا: الشخصية القانونية للاتحاد :

تنص (المادة ٧) من الدستور على أن للاتحاد شخصية قانونية مستقلة عن الدول الأعضاء، ويعد ذلك تطورا أيضا بالنسبة للمعاهدات السابقة، لأن معاهدة ماستريخت قد أعترفت صراحة بالشخصية القانونية للجماعة الأوروبية ولكن لم تعترف صراحة بالشخصية القانونية للاتحاد الأوروبي، وقد استخلص الفقهاء الشخصية القانونية للاتحاد من مجمل نصوص وأهداف الاتحاد، وبذلك أزال الدستور هذا الغموض ونص صراحة على الشخصية القانونية المستقلة للاتحاد الأوروبي.

يستنتج مما سبق أن الدستور الأوروبي قد قطع شوطا بعيدا في إعطاء الاتحاد الأوروبي مظهر كيان متماسك ومستقل عن الدول الأعضاء، له أهدافه ويعمل ككتلة واحدة لتحقيقها، وذلك عن طريق إلغاء نظام الأعمدة الموجودة في المعاهدات السابقة، وإعطاء الاتحاد الشخصية القانونية اللازمة لممارسة مهامه، وكذلك تكريس مبدأ علوية قوانين الاتحاد على قوانين الدول الأعضاء.

٤-٢-٣-٢ الحقوق الأساسية والمواطنة

تنص (المادة ٩) من الدستور على أن الاتحاد الأوروبي يعترف بالحقوق والحريات والمبادئ التي يتضمنها ميثاق الحقوق الأساسية الذي أعلن رسميا في المجلس الأوروبي في نيس عام ٢٠٠٠، وخصص له القسم الثاني من الدستور وجعله ملزما لمؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء فيما يتعلق بتنفيذ قوانين الاتحاد، بالإضافة إلى الاعتراف بالاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية لسنة ١٩٥٠، وكذلك الحقوق الأساسية التي اعترفت بها التقاليد الدستورية المشتركة للدول الأعضاء.

كما يساعد هذا الميثاق المواطنين الأوروبيين على التعرف على حقوقهم بشكل واضح فيما يتعلق بقوانين الاتحاد، هذا بالإضافة إلى أنه يتضمن حقوقا إضافية غير واردة في الاتفاقية الأوروبية لحماية

1 - Paul Craig, What constitution does Europe Need? The House that Giscard Built: Constitutional Roome with a View , Online Paper 26/03,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004,p.9.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution

الحقوق والحريات العامة، ومن بين هذه الحقوق الإضافية حقوق العمال الاجتماعية، وحماية البيانات الشخصية، وأخلاقيات علم الأحياء، والحق في الإدارة الجيدة[1].

أما بالنسبة للمواطنة الأوروبية التي نصت عليها (المادة ١٠) من الدستور، فإن الدستور لم يأتي بشئ جديد إلا أنه قام باعادة صياغة مفهوم المواطنة بحيث اصبح اكثر دقة ومقتضبا مما ذكر في المعاهدات السابقة.

تجدر الإشارة إلى أن إدراج ميثاق الحقوق الأساسية في الدستور يعكس بوضوح تام مجمل التطورات التي مرت بها العملية التكاملية، ولاسيما مايتعلق منها بتحولها من مشروع للتكامل الاقتصادي، يخاطب ويتوجه إلى القوى الاقتصادية أو القوى المنتجة والمستهلكة، إلى مشروع للتكامل السياسي، يخاطب ويتوجه إلى الإنسان الفرد أينما كان وفي أي بقعة يعيش داخل الإقليم التكاملي الأوروبي، ويضفي عليه صفة المواطن الأوروبي الذي يسعى للإرتقاء به وبشؤونه وضمان أمنه ورفاهيته. حيث يشير هذا الميثاق إلى كافة الحقوق التي يتعين أن يتمتع بها المواطن الأوروبي وأن تعمل مؤسسات الاتحاد على توفيرها له وحمايتها، سواء أكانت هذه الحقوق ذات طبيعة سياسية، أم مدنية أم اقتصادية، أم اجتماعية. وقد أدرج الميثاق بالكامل داخل الدستور لأن البعض كان يشك في جدوى صدوره بوضعه القديم كوثيقة تعبر عن حسن النيات أكثر من أي شيء آخر، غير ان إدراجه في صلب الدستور يضفي عليه هالة كبيرة من الإلزام ويحول قواعده إلى نصوص آمرة موجهة فيما يتعلق بسياسات الاتحاد الأوروبي[2]. هذا بالإضافة إلى ان إعتراف الدستور بميثاق الحقوق الأساسية وبإلزاميته، عنصر مكمل للوثيقة الدستورية ويعطيها طابعا دستوريا واضحا[3].

٤-٢-٣-٣ تحديد الاختصاصات

لاحظنا في السابق أن قضية تحديد الاختصاصات كانت من بين القضايا الرئيسة التي نص عليها إعلان نيس حول مستقبل الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٠، وأكد عليه إعلان (لايكن) في عام ٢٠٠١ أيضا. جدير بالذكر أن مشكلة تحديد الاختصاصات ظهرت من منطلق أن اختصاصات الاتحاد الأوروبي كانت قد منحت له عن طريق الدول الأعضاء، إما من خلال المعاهدات المبرمة وتعديلاتها المتعاقبة، أو من خلال تفسير واسع لبنود المعاهدات المبرمة تشريعيا أو قضائيا في ضوء (المادة ٣٠٨) من معاهدة أمستردام، ونتيجة للتوسع العمودي المستمر للعملية التكاملية وفي ضوء عدم وجود نصوص محددة لتحديد الاختصاصات بين الاتحاد والدول الأعضاء، ظهرت مشكلة تعارض الاختصاصات بين المفوضية الأوروبية وحكومات الدول الأعضاء، لاسيما فيما يتعلق بتنظيم سوق العمل والنظام الضريبي والقضايا المرتبطة بالعملة الموحدة والسياسة النقدية...الخ ، وعليه كانت العملية التكاملية بحاجة إلى تنظيم وتقسيم دقيق للاختصاصات ليتم حل مشكلة (من يفعل ماذا؟)[4].

وتشير (المادة ١١) من الدستور إلى المبادئ الأساسية لممارسة الاختصاصات في الاتحاد الأوروبي، وقد حددت المادة مبدأ منح الاختصاصات **Principle of Conferral** ، الذي يعني أن الاتحاد

---

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٣٧٥-٣٧٦.

3 - Paul Craig ,op. cit.,p.4.

4 - Ibid. , p.6.

الأوروبي يمارس اختصاصاته ضمن الحدود الممنوحة له لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الدستور، وتبقى الاختصاصات غير المخولة للدول الأعضاء. وأشارت أيضا إلى أن الاختصاصات الممنوحة للاتحاد ستمارس على وفق مبدئي Subsidiarity[1] و Proportionality[2].

ويميز الدستور الأوروبي بصدد تحديد اختصاصات الاتحاد الأوروبي بين ثلاثة أنواع من الاختصاصات كالآتي :

١- مناطق الاختصاصات الحصرية : حددت (المادة ١٣) من الدستور مجالات معينة يمارس الاتحاد الأوروبي اختصاصاته فيها حصريا وله أن يبرم الاتفاقيات الدولية بشأنها، وتشمل مجال الاتحاد الجمركي، والسياسة النقدية لدول منطقة اليورو، والمنافسة، وحماية الثروات الحيوية البحرية، والتجارة الخارجية المشتركة .

ويقصد بالإختصاص الحصري للاتحاد في مجال معين، أنه فقط للاتحاد أن يشرع ويتبنى الأفعال القانونية الملزمة بشأنه، وليس للدول الأعضاء حق التدخل فيه أو ممارسة التشريع وإصدار القرارات الفردية بشأنه (المادة ١٢ الفقرة ١).

٢- مناطق الاختصاصات المشتركة: حددت (المادة ١٤) من الدستور المجالات التي يمارس الاتحاد اختصاصاته فيها بالاشتراك مع الدول الأعضاء، وهي مجال السوق الداخلية، والسياسة الاجتماعية (فيما يتعلق بالأوضاع المحددة في القسم الثالث من الدستور)، وسياسة التماسك الإقليمي والاجتماعي والاقتصادي، والزراعة والثروة السمكية عدا حماية الثروات الحيوية البحرية، والبيئة، وحماية المستهلك، والنقل، وشبكات عبر الأوروبية، والطاقة، ومجال الحرية والأمن والعدالة(العدالة والشؤون الداخلية- العمود الثالث في معاهدة ماستريخت)، والسلامة العامة في مجال الصحة العامة (فيما يتعلق بالأوضاع المحددة في القسم الثالث من الدستور)، ومجال البحث والتطور التكنولوجي والفضاء، ومجال التعاون الإنمائي والمساعدات الإنسانية.

ويقصد بالاختصاص المشترك للاتحاد أن لكل من الاتحاد والدول الأعضاء حق ممارسة التشريع وتبني القرارات الملزمة بشأنه، لكن الدول الأعضاء تمارس اختصاصاتها في هذا المجال إلى الحد الذي لايمارس الاتحاد الأوروبي اختصاصه أو قرر التوقف عن ممارسته (المادة ١٢ الفقرة ٢)، باستثناء مجال البحث والتطور التكنولوجي والفضاء وكذلك مجال التعاون الإنمائي والمساعدات الإنسانية، التي تستمر الدول الأعضاء في ممارسة اختصاصاتها بموازاة الاتحاد الأوروبي ولاتتوقف بسببه (المادة ١٤ الفقرة ٣ والفقرة٤). أما فيما يتعلق بمجال السياسية الخارجية والأمنية المشتركة فقد أفرد الدستور بشأنه (المادة ١٦) بعد المواد المتعلقة بالاختصاصات المشتركة، ولكن لايخضع هذا المجال للقواعد الأساسية التي يمارس الاتحاد بموجبها اختصاصاته المشتركة، ويستدل من ذلك أن هذا المجال يعد مشتركا لحد الآن

---

1 – يقصد بمبدأ Subsidiarity(الاستطراد) إن الاتحاد يعمل في المجالات التي لا تقع ضمن اختصاصاته الحصرية إذا وطالما أن أهداف العمل المقترح لايمكن أن تنجز بشكل كافي بوساطة الدول الأعضاء. ويتم ذلك على وفق البروتوكول الخاص الملحق بالدستور وتحت مراقبة البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء. أنظر: المادة ١١ فقرة ٣ من الدستور الأوروبي .

2 – يقصد بمبدأ Proportionality (التناسبية) هو أن شكل ومحتوى عمل الاتحاد يجب أن لايتجاوز الحد الضروري لتحقيق أهداف الدستور. أنظر: المادة ١١ فقرة ٤ من الدستور الأوروبي .

بين الاتحاد والدول الأعضاء ولكن يحدد الدستور كيفية ممارسته من قبل الاتحاد الأوروبي على وفق آليات خاصة سنتطرق إليها فيما بعد.

٣- مناطق الدعم والتنسيق أو العمل المكمل: في بعض المجالات وبالشروط التي يحددها الدستور، يتمتع الاتحاد باختصاص اتخاذ الإجراءات وتنفيذ الأعمال بهدف الدعم والتنسيق أو استكمال أعمال الدول الأعضاء، دون أن يلغي ذلك كفاءة هذه الدول في هذه المجالات (المادة١٢الفقرة٥). وحددت (المادة ١٧) من الدستور هذه المجالات بحماية وتحسين الصحة الانسانية، والصناعة، والثقافة، والسياحة، والتعليم والشباب والرياضة والتدريب المهني، والحماية المدنية، والتعاون الإداري .

وعلى الرغم من هذا التقسيم للاختصاصات بين الاتحاد والدول الأعضاء، إلا ان الدستور لم يسد الطريق أمام امتداد اختصاصات الاتحاد الأوروبي في المستقبل، بل جعل الباب مفتوحا للاتحاد ليمارس اختصاصات جديدة بموجب (المادة ١٨) تحت عنوان (بند المرونة) ، الذي ينص على أن للاتحاد أن يوسع اختصاصاته ضمن السياسات التي تم تعريفها في القسم الثالث من الدستور، بموجب قرار يصدر من المجلس الأوروبي بالإجماع، بناء على اقتراح من المفوضية الأوروبية وموافقة البرلمان الأوروبي وبعد تبليغ البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء. كذلك نص الدستور على آلية تعزيز التعاون في المادة ٤٤ ، التي بموجبها يستطيع عدد من الدول الأعضاء أن تعزز فيما بينها التعاون في المجالات التي لا تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للاتحاد، ويمكن استخدام مؤسسات الاتحاد لإدارته، ويكون التعاون مفتوحا لباقي الدول الأعضاء .

نتيجة لما سبق يرى لارس هوفمان Lars Hoffmann أن تقسيم السلطات بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، كما ورد في الدستور، سيعطي شفافية أوضح وتحديد أكثر دقة لعمل الاتحاد مما هو موجود في النظام الحالي تحت أحكام المعاهدات المنشئة وأحكام محكمة العدل الأوروبية من جهة[1]، ومن جهة أخرى يعطي هذا التقسيم طابعا دستوريا أكثر للاتحاد، حيث -يضيف هوفمان- أن هناك تشابه كبيرا في تقسيم الاختصاصات بين الاتحاد الأوروبي، في ضوء الدستور الأوروبي، وبين تقسيم الاختصاصات في الدولة الفدرالية عامة[2]، وبخاصة الدولة الفدرالية الألمانية في ضوء القانون الأساسي الألماني، لأن الدستور الألماني يقسم أيضا الاختصاصات الاتحادية إلى الحصرية والمشتركة في

1 - Lars Hoffmann ,Constitutionalism and Federalism in the 'Future of Europe' debate: The German Dimension, Online Paper 03/04,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004,p.8.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution

2 – **بشكل عام يمكن القول إنه هناك ثلاثة طرق رئيسة لتوزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، وهي:**
أولا: ان يحدد الدستور المركزي اختصاصات الولايات على سبيل الحصر تاركا ماعداها إلى الهيئات الفدرالية. وثانيا: أن يحدد الدستور المسائل التي تكون من اختصاص الهيئات الفدرالية حصرا وترك الباقي لهيئات الولايات. وثالثا: أن يحدد الدستور الفدرالي اختصاصات كل من الهيئات الفدرالية وهيئات الولايات على سبيل الحصر. لإطلاع على المزيد أنظر أستاذنا الدكتور عبدالرحمن رحيم عبدالله،اللامركزية الإدارية واللامركزية الفدرالية وأوجه المقارنة بينهما،بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين/كلية القانون والسياسة،العدد الأول، السنة الأولى، حزيران١٩٩٤،أربيل،ص١٣٩.

(المادة٧٠)[١] ، ويعرف الاختصاصات الحصرية والمشتركة في المادة ٧١[٢] والمادة ٧٢[٣] مثل تعريف الدستور الأوروبي لهما في (الفقرة ١ والفقرة ٢ من المادة ١٢). وكذلك -يرى هوفمان- أنه على الرغم من ان تقسيم الاختصاصات في الدستور الأوروبي ليس واضحا وضوح القانون الأساسي الألماني، لكن تقسيم الاختصاصات في الدستور الأوروبي يدخل ضمن الشكل الفدرالي لتقسيم السلطات[٤].

٤-٢-٣-٤ قوانين الاتحاد

حددت (المادة ٣٣) من الدستور، تحت عنوان (الأفعال القانونية للاتحاد)، الأدوات القانونية التي من خلالها تمارس مؤسسات الاتحاد اختصاصاتها ضمن المجالات التي حددها الجزء الثالث من الدستور، وهي :

١- **القانون الأوروبي European Law ، الذي يعادل اللوائح** Regulation **في المعاهدات السابقة للدستور .**
٢- **قانون الإطار الأوروبي European Framework Law ، الذي يعادل التوجيهات** Directive **في المعاهدات السابقة للدستور .**
٣- **القرار الأوروبي European Decision ، الذي يعادل القرار** Decision **في المعاهدات السابقة للدستور .**
٤- **اللائحة الأوروبية European Regulation ، وهي عمل غير تشريعي للتطبيق العام يتخذ لتطبيق الأفعال التشريعية وبعض أحكام الدستور، وهي أما ان يكون ملزمة كليا أو ملزمة فقط بالنسبة إلى أهدافها التي على الدول الأعضاء تحقيقها. وتعد اللائحة القانونية ابتكارا جديدا لاتعادل أيا من الأعمال القانونية الموجودة في المعاهدات التي تسبق الدستور الأوروبي.**
٥- **التوصيات والآراء Recommendation and Opinions : ليس لها قوة الإلزام وتوجد التوصيات والآراء في المعاهدات السابقة للدستور تحت نفس العنوان .**

من جهة أخرى ميز الدستور بين الأفعال التشريعية والأفعال غير التشريعية، فقد حددت (المادة٣٤) كلا من القانون الأوروبي وقانون الإطار الأوروبي كالأفعال التشريعية، بتلك التي يختص كل من المجلس والبرلمان الأوروبي معا بإصدارها، على وفق إجراء التشريع العادي الذي يشبه إجراء المشاركة Co-decision **في المعاهدات السابقة، أو على وفق إجراء التشريع الخاص في الحالات التي يحددها الدستور. وحددت المادة ٣٥ اللوائح والقرارات والتوصيات بالأفعال غير التشريعية، التي**

---

1 – **تنص المادة ٧٠ الفقرة ٢ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ وتعديلاته على: (تقاس حدود الاختصاص الفاصلة بين الاتحاد والولايات تبعا لأحكام هذا القانون الأساسي، من منطلق الاختصاص الحصري والاختصاص المشترك).**

2 – **تنص المادة ٧١ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ وتعديلاته على انه : (في المجالات التي يكون فيها حق التشريع حصرا للأتحاد، تؤول صلاحية التشريع للولايات، فقط إذا، وإلى الحد الذي يتم فيه تفويضها بشكل واضح من خلال قانون أتحادي).**

3 – **تنص المادة ٧٢ الفقرة ١ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ وتعديلاته على انه : (في المجالات التي يكون فيها التشريع تنافسيا، يحق للولايات صلاحية التشريع، طالما وإلى المدى الذي لم يمارس الاتحاد فيه صلاحياته التشريعية بموجب القانون).**

4 – **للإطلاع على المزيد من التفاصيل حول مدى التشابه بين الاتحاد الأوروبي وبين النظام الفدرالي الألماني أنظر:**
Lars Hoffmann, op. cit., p.p.6-8.

يمكن للمجلس الأوروبي أن يصدر القرارات والتوصيات، ولمجلس الوزراء والمفوضية (في بعض الحالات) والبنك المركزي الأوروبي (في حالات محددة) إصدار اللوائح والقرارات والتوصيات. لكن تبقى سلطة إصدار القرارات الأوروبية في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة بيد المجلس الأوروبي ومجلس الوزراء بالإجماع ودون مشاركة حقيقية للبرلمان الأوروبي (المادة ٤٠).

وحددت (المادة ٣٧) المفوضية كالجهة التنفيذية المسؤولة عن تطبيق الأفعال القانونية الملزمة للاتحاد سواء عن طريق الدول الأعضاء أم مباشرة من قبل المفوضية ذاتها (المادة ٣٧)، إلا ان القرارات التي تتعلق بمجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة يتم تنفيذها من قبل الدول الأعضاء ووزير خارجية الاتحاد (المادة٤٠).

يلاحظ مما سبق أن الدستور الأوروبي قد حدد بوضوح الأفعال القانونية للاتحاد ومدى إلزامية أي منها، ومن ثم حدد المؤسسات المختصة بإصدارها بشكل لايقبل الشك والالتباس، الأمر الذي يزيد بالطبع من شفافية الاتحاد الأوروبي، التي كانت من بين الأهداف التي حددها إعلان (لايكن) عام ٢٠٠١.

٤-٢-٣-٥ الإطار المؤسسي للاتحاد

يعدل الدستور الأوروبي الهيكل المؤسسي للاتحاد الذي يتكون حاليا من خمسة أجهزة رئيسة وهي: البرلمان الأوروبي، ومجلس الوزراء، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية، وديوان المحاسبة (محكمة المدققين)، حيث تشير (المادة ١٩) من الدستور إلى أن الإطار المؤسسي للاتحاد يشمل كلا من: البرلمان الأوروبي، والمجلس الأوروبي، ومجلس الوزراء (الذي يشار اليه في الدستور بالمجلس)، والمفوضية الأوروبية (الذي يشار اليه بالمفوضية)، ومحكمة العدل للاتحاد الأوروبي. ويلاحظ من هذا التحديد الجديد لمؤسسات الاتحاد، انه تم الاعتراف بالمجلس الأوروبي لأول مرة كمؤسسة رئيسة كاملة للاتحاد مع اختصاصاته[1]، في حين لم يشير إلى ديوان المحاسبة كمؤسسة رئيسة، بل تم ذكره على حدة في الفصل الثاني من الباب الرابع تحت عنوان (المؤسسات والهيئات الاستشارية)، أي المؤسسات الثانوية، مع كل من البنك المركزي الأوروبي ولجنة الأقاليم واللجنة الاقتصادية والاجتماعية.

في هذا الفرع ولغرض هذه الدراسة التي تحاول تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي على ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد ومشروع الدستور الأوروبي، سنركز فقط على أهم التغييرات والتعديلات التي جاء بها الدستور فيما يتعلق بالمؤسسات الأوروبية الرئيسة دون أن نتطرق إلى المؤسسات الثانوية، وذلك بسبب العلاقة الوثيقة بين طبيعة الاتحاد الأوروبي وبين وظائف المؤسسات الرئيسة من جهة، ومن جهة أخرى لم يغير الدستور الأوروبي شيئا يذكر فيما يتعلق بالمؤسسات الثانوية. كما سنتطرق في أدناه إلى أهم التعديلات التي طرأت على المؤسسات الرئيسة للاتحاد على وفق التسلسل الذي ذكره الدستور.

---

1 - John Fairhurst, op. Cit.,p.54.

أولا: البرلمان الأوروبي:

إن أهم التعديلات التي أدخلت بوساطة الدستور فيما يتعلق بالبرلمان الأوروبي يتلخص في شكلين رئيسين وهما، إنشاء نظام جديد لتوزيع مقاعد البرلمان بين الدول الأعضاء، وتعزيز سلطات البرلمان(١).وسنتناول الموضوعين بشيء من التفصيل في مايلي:

١- إنشاء نظام جديد لتوزيع مقاعد البرلمان بين الدول الأعضاء :

تنص (المادة ٢٠) من الدستور على أن البرلمان الأوروبي يتكون من (٧٥٠) مقعدا بغض النظر عن انضمام الدول الجديدة إلى الاتحاد الأوروبي في المستقبل. وحدد الدستور الحد الأدنى لمقاعد الدول الصغيرة بـ(٦) مقاعد، والحد الأعلى لمقاعد الدول الكبيرة بـ(٩٦) مقعدا، ويتم توزيع المقاعد على الدول الأعضاء مابين الحد الأدنى والحد الأعلى بناء على نسبة سكان كل دولة، وذلك بهدف ضمان التمثيل الصحيح لمواطني الاتحاد في البرلمان الأوروبي. وقد ألزم الدستور المجلس الأوروبي بإصدار قرار جماعي قبل بدء انتخابات الدورة الجديدة للبرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٩ بوقت كاف، تحدد فيه كيفية توزيع المقاعد بين الدول الأعضاء بناء على نسبة سكانهم وبعد موافقة البرلمان عليه(٢).

مما سبق يمكن ملاحظة أن الدستور الأوروبي يحاول أن يعطي البعد الشعبي الكامل للبرلمان الأوروبي عن طريق توزيع مقاعده بناء على نسبة سكان كل دولة وليس بقرار فوقي ناتج عن المفاوضات بين الدول الأعضاء، كذلك يحاول إيجاد توازن بين تمثيل مواطني الدول الصغيرة ومواطني الدول الكبيرة بتحديده الحد الأدنى والحد الأعلى للتمثيل، أي إن الدستور الأوروبي لاينسى أن الاتحاد الأوروبي يتكون من شعوب مختلفة، ومن أجل ضمان بقاء التماسك بين هذه الشعوب في الاتحاد الأوروبي، لابد من إعطاء فرصة مناسبة للكل في التمثيل في البرلمان الأوروبي، الذي يمثل البعد الشعبي للعملية التكاملية، لاسيما بعد تعزيز صلاحياته في ضوء الدستور الأوروبي. ويلاحظ أيضا أنه في سبيل الحفاظ على فعالية البرلمان حدد الدستور (٧٥٠) مقعدا لتكوين البرلمان كحد نهائي لايمكن تجاوزه تحت ظرف أي توسع أفقي آخر في المستقبل، وذلك بهدف أن عدم تحول البرلمان، بسبب كبر حجمه، ومن ثم بسبب التعدد الكبير للاتجاهات السياسية فيه، إلى هيئة عاجزة عن اتخاذ القرارات بالكفاءة الضرورية لقيامه بالمهام التي حدد له الدستور.

٢- تعزيز سلطات البرلمان :

وسع الدستور الأوروبي من صلاحيات البرلمان الأوروبي في مجالات مختلفة، ففي مجال انتخاب المفوضية الأوروبية، أشارت (المادة ٢٠ الفقرة ١) إلى أن البرلمان الأوروبي سينتخب (وليس يوافق كما جاءت الصيغة في معاهدة أمستردام) رئيس المفوضية الأوروبية بالأغلبية، بناء على اقتراح من المجلس الأوروبي الذي يجب أن يأخذ في الاعتبار نتائج الانتخابات الأوروبية، أي حجم الكتل البرلمانية المنتخبة. وإذا لم يوافق البرلمان على مرشح المجلس الأوروبي، سيتم تقديم مرشح جديد خلال مدة شهر وبذات الإجراء السابق (المادة ٢٧).

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

2 - Giovanni Grevi, Light and Shade of a quasi-Constitution: An Assessment, , Online Paper 08/04,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004,p.4. http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution.

يلاحظ مما تقدم أن الغرض من هذا التعديل هو إبراز أهمية الانتخابات الأوروبية وتوضيح مسؤولية المفوضية الأوروبية تجاه البرلمان[1].الأمر الذي يعد خطوة إضافية إلى الأمام في اتجاه تعزيز سلطات البرلمان الأوروبي[2]، وتوضيح مسؤولية المفوضية الأوروبية أمام البرلمان الأوروبي.

وفي مجال التشريع ينص الدستور في (المادة ٢٠ الفقرة ١) على أن البرلمان الأوروبي والمجلس يشاركان معا فيما يتعلق بالوظائف التشريعية والميزانية، وبذلك يضع الدستور البرلمان الأوروبي على قدم المساواة مع المجلس بشأن هاتين الوظيفتين المهمتين في الاتحاد الأوروبي، هذا بالإضافة إلى ان للبرلمان وظائف رقابية وسياسية. وفي إطار الاختصاص التشريعي للبرلمان تنص (المادة ٣٤) على ان القانون الأوروبي وقوانين الإطار الأوروبية يتم تشريعهما عن طريق إجراء التشريع العادي وإذا لم يصل البرلمان الأوروبي والمجلس إلى اتفاق بشأن مشروع القانون المقترح في إطار هذا الإجراء، فإن القانون المقترح لن يصدر. كذلك البرلمان الأوروبي يشارك المجلس في تشريع القانون الأوروبي وقوانين الإطار في الحالات التي ينص الدستور على إجراء التشريع الخاص، وعليه إذا أخذنا توسيع الدستور في نطاق تطبيق إجراء التشريع العادي، سيكون للبرلمان الأوروبي سلطات واسعة في عملية صنع القرار في ضوء الدستور، وذلك يعني تعميق التكامل الأوروبي وتقوية آلية الاندماج على حساب آلية التعاون.

وفيما يتعلق بالميزانية التي يتطرق إليها الدستور في (المواد ٤٠٣ إلى ٤٠٩) ، نرى أن الدستور عزز سلطات البرلمان أيضا، حيث أخضع وضع ميزانية الاتحاد الأوروبي إلى إجراء التشريع العادي مع قراءة ومصالحة واحدة بين البرلمان والمجلس، بالإضافة إلى إزالة التقسيم القديم بين الإنفاق الإلزامي والإنفاق غير الإلزامي بخصوص صلاحيات البرلمان في تعديل مشروع الميزانية، الأمر الذي يعني تمديد سلطات البرلمان إلى كامل الميزانية بشقيها (النفقات الإلزامية والنفقات غير الإلزامية)[3].

ثانيا: المجلس الأوروبي :

١- المهام والتشكيل:

إن المجلس الأوروبي، كما لاحظنا من قبل، أصبح لأول مرة مؤسسة رئيسة للاتحاد في الدستور الأوروبي، وحددت (المواد ٢١ و ٢٢ و ٣٤١) دور المجلس الأوروبي في الاتحاد الأوروبي، حيث حددت (المادة ٢١) مهام المجلس بأنه يزود الاتحاد بالزخم اللازم لتنميته ويحدد الاتجاهات والأولويات السياسية العامة، ولايمارس الوظيفة التشريعية. ويتكون المجلس الأوروبي من رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء، ورئيس المجلس الأوروبي، ورئيس المفوضية الأوروبية، ويشترك وزير الخارجية للاتحاد في أعماله، ويجتمع فصليا، أي أربع مرات في السنة، بدلا من مرتين كما هو عليه الحال قبل الدستور، ويتخذ قراراته بالإجماع إلا اذا نص الدستور على غير ذلك. وتنص (المادة ٣٤١) على ان الإمتناع عن التصويت في المجلس الأوروبي من قبل الدولة العضو لايمنع إصدار القرار. والمجلس الأوروبي هو الذي يرشح رئيس المفوضية بالأغلبية للبرلمان الأوروبي (المادة ٢٧)، ويعين بالاتفاق مع رئيس المفوضية وزير خارجية الاتحاد (المادة ٢٨). وعلى الرغم من أن المجلس الأوروبي لايمارس

---

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ،المصدر السابق.

2 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص٢١٤.

3 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

الوظيفة التشريعية، لكن له أن يناقش تشريع القوانين في الحالات التي تتعلق بسياسة الحرية والأمن والعدالة (عمود العدالة والشؤون الداخلية في معاهدة ماستريخت)، وذلك في الحالات التي يستخدم فيها إجراء (فرملة الطوارئ)، الذي سنفصله فيما بعد.

٢- رئاسة المجلس الأوروبي:

تجدر الإشارة إلى أن دعم وتقوية المجلس الأوروبي كان من بين القضايا الرئيسة التي حظيت بمناقشات مستفيضة عند إعداد مشروع الدستور الأوروبي، وانتهت بتضمينه مقترحات يُرى فيها نقلة نوعية لدعم الشخصية القانونية للاتحاد والتأكيد على استقلاليته عن الدول الأعضاء، فقد تم التخلي عن فكرة رئاسة المجلس بالتناوب لصالح رئيس منتخب، يمارس صلاحياته لمدة سنتين ونصف، وسيترأس المجلس الأوروبي ويقوده للأمام في عمله، ويضمن استمرارية عمل المجلس الأوروبي بالتعاون مع رئيس المفوضية، ويسعى لتسهيل التماسك والإجماع ضمن المجلس الأوروبي ويقدم للبرلمان محضر اجتماعاته(المادة ٢٢)، ويعد رئيس المجلس هو ممثل الاتحاد الأوروبي والمجسد لشخصيته القانونية الدولية على المسرح الدولي دون مساس بسلطات وزير خارجية الاتحاد[١].

وأخيرا تنص (المادة ٢٢ الفقرة ٣) على أن رئيس المجلس الأوروبي لايمكن أن يجمع بين منصبه في المجلس الأوروبي وأي منصب وطني آخر في الوقت نفسه، لذلك سيكون من المستحيل على رئيس دولة أو حكومة الدول الأعضاء أن يشغل منصب رئيس المجلس الأوروبي كما هو عليه الحال في ضوء المعاهدات السابقة للدستور، ولايمنع الدستور الجمع بين رئاسة المجلس الأوروبي وبين أي منصب آخر داخل مؤسسات الاتحاد الأوروبي[٢]، الأمر الذي يضعف، إلى حد ما، البعد مابين الحكومي للمجلس.

يلاحظ مما سبق أن الدستور الأوروبي يحاول أن يعطي الاستمرارية لشخصية الاتحاد الأوروبي من خلال منصب رئيس المجلس الأوروبي، وكذلك جعل المجلس الأوروبي مؤسسة اتحادية كاملة.

ثالثا: مجلس الوزراء (المجلس):

١- المهام والتشكيل

تحدد (المادة ٢٣) من الدستور المهام الرئيسة وتركيبة مجلس الوزراء، حيث يتكون من ممثلي الدول الأعضاء على المستوى الوزاري، ويمارس الاختصاصات التشريعية والميزانية مع البرلمان الأوروبي بالإضافة إلى السياسات والتنسيق بموجب الدستور. وجعل الدستور الأغلبية الموصوفة، قاعدة عامة، لاتخاذ القرارات في المجلس لكافة وظائفه في الاتحاد إلا إذا نص الدستور على غير ذلك (المادة ٢٣ الفقرة ٣)، الأمر الذي كان مقتصرا في السابق على عمود الجماعة الأوروبية ولم يكن يشمل العمودين الثاني والثالث .

٢- تشكيلات المجلس

إن تعدد تشكيلات المجلس في الوقت الحاضر من جهة، والرغبة في أن يكون للاتحاد وزير خارجية من جهة أخرى، دفعت بالمؤتمر الدستوري المكلف بوضع مشروع الدستور الأوروبي إلى التمييز بين ثلاث تشكيلات مختلفة لمجلس الوزراء، كما حددتها (المادة ٢٤)، بالشكل الآتي[٣]:

1 – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٤.

2 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

3 – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المصدر السابق،ص١٩٥.

أ- مجلس الشؤون العامة: المكلف بإعداد جدول أعمال مؤتمرات المجلس الأوروبي، وهو حلقة الوصل بين المجلس وبين المجلس الأوروبي والمفوضية الأوروبية.

ب- مجلس الشؤون الخارجية: المسؤول عن بلورة السياسة الخارجية للاتحاد .

ج- التشكيلات الأخرى الفنية للمجلس التي يحضرها وزراء الاقتصاد أو الزراعة أو التجارة أو البيئة.....الخ.

ويميز الدستور بين أعمال المجلس التشريعية ونشاطاته غير التشريعية، حيث تنص (المادة ٢٤ الفقرة ٦) على أن اجتماعات المجلس تنقسم إلى قسمين، تخصص على التوالي للمداولات على أفعال الاتحاد التشريعية والنشاطات غير التشريعية.

وجدير بالذكر أن المؤتمر الدستوري اقترح أن تكون رئاسة جميع ترتيبات المجلس من قبل ممثلي الدول الأعضاء بالتناوب ولمدة سنة واحدة، عدا مجلس الشؤون الخارجية الذي يظل برئاسة وزير خارجية الاتحاد، على أن يحدد المجلس الأوروبي لائحة التناوب بشكل يأخذ في الاعتبار التوازن السياسي والتنويع الجغرافي الأوروبي للدول الأعضاء[1]، وفي أثناء انعقاد مؤتمر مابين الحكومات تم الاتفاق على مبدأ التناوب والرئاسة الجماعية لرئاسة ترتيبات المجلس، لكن جرت المناقشة على عدد الدول التي ستتولى الرئاسة الجماعية (ثلاث أو أربع) وللمدة (بين ستة أشهر وسنتين)[2]، وماتم الاتفاق عليه في النهاية وثبت في الدستور كان هو ان رئاسة تشكيلات المجلس، فيما عدا مجلس الشؤون الخارجية الذي يترأسه وزير خارجية الاتحاد لمدة خمس سنوات، تتم من قبل ممثلي الدول الأعضاء من خلال مجموعة تتكون من ثلاث دول لمدة (١٨) شهرا على أساس التناوب وبالتساوي، أي أن كل عضو داخل المجموعة الرئاسية يترأس المجلس لمدة (٦) أشهر ويصبح بعد ذلك نائبا للرئيس مع العضو الآخر لمدة سنة(المادة ٢٤ الفقرة ٧)[3].

٣- وزير الاتحاد للشؤون الخارجية

إن إيجاد منصب وزير خارجية الاتحاد يعد من بين الابتكارات المهمة التي جاء بها الدستور، والهدف الرئيس لهذا المنصب هو جعل عمل الاتحاد فيما يتعلق بعلاقاته الخارجية أكثر تماسكا وفعالية .

تحدد (المادة ٢٨) من الدستور تعيين وزير خارجية الاتحاد إذ ينص على أن تعيينه يتم من قبل المجلس الأوروبي بالأغلبية الموصوفة وبالاتفاق مع رئيس المفوضية، وهو سيرأس مجلس الشؤون الخارجية في مجلس الوزراء ويصبح بحكم منصبه أحد نواب رئيس المفوضية، وبذلك يصبح جزءا من المفوضية ويحتاج إلى موافقة البرلمان الأوروبي عند ممارسة مسؤولياته داخل المفوضية.

يدير وزير الخارجية السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وسياسة الدفاع للاتحاد، وله حق المبادرة في المسائل التي تتعلق بالسياسة الخارجية في إطار تفويض مجلس الوزراء (المادة ٢٨ فقرة٢)، ويضمن بالتعاون مع المجلس تنفيذ القرارات التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي في مجال السياسة الخارجية (المادة ٢٩٤)، ويمثل الاتحاد الأوروبي في الخارج ويعرب عن مواقف الاتحاد وينسق بين مواقف الدول الأعضاء في المنظمات والمؤتمرات الدولية(المادة ٣٠٢).

---

1 - Brendan Donnelly,op. cit.,p.5.

2 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/cig2004/debates1_en.htm، المصدر السابق.

3 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

وبصفته كجزء من المفوضية الأوروبية وأحد نواب رئيسها، وزير خارجية الاتحاد يكون مسؤولا عن العلاقات الخارجية للاتحاد فيما يتعلق بمهام المفوضية الأوروبية الخارجية، وعليه أن ينسق بين كافة جوانب العمل الخارجي للاتحاد، أي عليه أن ينسق بين العلاقات الخارجية التي يديرها المفوضية وبين السياسة الخارجية والأمنية المشتركة التي يديرها المجلس، وذلك لكونه رئيسا لمجلس الشؤون الخارجية في المجلس ومسؤولا عن العلاقات الخارجية في المفوضية الأوروبية (المادة ٢٩٢).

إذن يمكن القول إن منصب وزير الخارجية يجمع بين وظيفتي الممثل الأعلى للسياسة الخارجية ومفوض العلاقات الخارجية كما هو عليه الحال في المعاهدات المنشئة التي سبقت الدستور الأوروبي، الأمر الذي ينتظر منه أن يسهم في إظهار المزيد من التماسك في العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية، كما سيسمح بتنسيق أكبر بين الدبلوماسية الأوروبية التي هي مسؤولية الممثل الأعلى للسياسة الخارجية، والمساعدات الخارجية، التي هي مسؤولية مفوض العلاقات الخارجية، حيث ثارت مرات عديدة انتقادات تتعلق بعدم استخدام المساعدات الخارجية للاتحاد كأداة لخدمة السياسة الخارجية. إلا ان مسؤولية وضع أهداف السياسة الخارجية الأوروبية تظل بيد الدول الأعضاء، ويبقى اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية في المجلس الأوروبي والمجلس بالإجماع، مع وجود بعض الاستثناءات المحدودة وبشروط معينة[1]، كما سنفصلها فيما بعد عند تطرقنا للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد في الدستور الأوروبي.

٤- النظام الجديد للتصويت بالأغلبية في المجلس

كان نظام التصويت داخل مجلس الوزراء من أهم العوامل التي أدت إلى إخفاق الدول الأعضاء في قمة بروكسل عام ٢٠٠٣ في التوصل إلى الاتفاق حول مشروع الدستور. حيث كان اقتراح المؤتمر الدستوري يقضي بإصدار القرارات في المجلس بموافقة أغلبية ٥٠٪ من الدول الأعضاء تمثل ٦٠٪ من نسبة سكان الاتحاد وسمي بـ (نظام الأغلبية المزدوجة)، إلا أن بعض الدول مثل بولندا واسبانيا عارضت هذا الأقتراح، لأنها كانت تتصور أنه بموجب هذا النظام الجديد ستفقد المزايا التي يؤمنها له نظام التصويت الذي أقره معاهدة نيس عام ٢٠٠٠ (نظام أوزان الأصوات)، حيث حصل كل بلد منهما على حصة (٢٧) صوتا داخل المجلس بما يقل عن كل من فرنسا وبريطانيا وألمانيا وإيطاليا بصوتين فقط، على الرغم من أن تعداد سكانهما لايتجاوز نصف تعداد سكان دولة مثل ألمانيا. إلا أنه تم الاتفاق في النهاية على أن يتم تمرير القرارات بأغلبية ٥٥٪ من أصوات الدول (أي ١٥ دولة من أصل ٢٧ دولة عضو في الاتحاد الأوروبي) تمثل ٦٥٪ من تعداد سكان الاتحاد، لكن مع وجود قيد يتمثل في أن نسبة ٣٥٪ المعارضة يجب أن تمثل ٤ دول على الأقل، وذلك بهدف التقليل من احتمال اتفاق الدول ذات تعداد سكاني كبير في الاتحاد لمنع صدور قرار يحظى بدعم باقي الدول الصغيرة أو المتوسطة، وكذلك تضمن الدستور قيدا مرحليا، يظل ساريا حتى عام ٢٠١٤، وهو في حالة معارضة مجموعة من الدول لصدور قرار معين في المجلس، وعدم استطاعتها تأمين نسبة ٣٥٪ اللازمة لمنع صدوره، على المجلس أن يستمر في المفاوضات من أجل التوصل إلى حل وسط يرضى الدول المعترضة، وعليه يمكن القول ان تلك الدول تملك فعليا حق الفيتو ولو في الأجل القصير (المادة٢٥)[2].

---

1 – جورج ثروت فهمي،المصدر السابق،ص١٨٢.

2 – نفس المصدر أعلاه،ص١٨١.

وجدير بالذكر إن نظام الأغلبية المزدوجة يطبق، على وفق الدستور الأوروبي، في الحالات التي يأخذ فيها المجلس قراراته بالأغلبية، إذا كان المجلس يتصرف بناء على مبادرة المفوضية الأوروبية أو المبادرة من الجهة المكلفة دستوريا بذلك أو بمبادرة من وزير خارجية الاتحاد، لكن عندما لايتصرف المجلس بناء على مبادرة الجهات المحددة أعلاه، فإن الأغلبية الموصوفة ستعرف على الأقل بنسبة ٧٢٪ من أصوات الدول الأعضاء بشرط أن تمثل هذه النسبة ٦٥٪ من تعداد سكان الاتحاد(المادة ٢٥ الفقرة ٢).

في الحقيقة يمكن اعتبار نظام الأغلبية المزدوجة بأنه تقدم حقيقي في عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي لإسباب عدة منها، أولا، تم اعتماد نظام أكثر بساطة من نظام ترجيح الأصوات أو أوزان الأصوات المعمول به على ضوء المعاهدات التي سبقت الدستور الأوروبي، لأن النظام الجديد يسهل إمكانية تشكيل الأغلبية بسهولة أكثر من نظام أوزان الأصوات، الأمر الذي يساعد على زيادة فعالية الاتحاد الأوروبي في إصدار القوانين والقرارت الضرورية، وثانيا، إن نظام الأغلبية المزدوجة نظام مرن يستوعب توسع الاتحاد الأفقي في المستقبل دون الخوض في مفاوضات طويلة على كيفية توزيع الأصوات داخل المجلس، وثالثا، النظام الجديد يأخذ في الاعتبار الطبيعة المزدوجة للاتحاد الأوروبي، أي تكوين الاتحاد الأوروبي من الدول والمواطنين الأوروبيين، كما أشارت إلى ذلك (المادة ١) من الدستور الأوروبي[1]،وبالتالي تعزيز البعد الفدرالي في الاتحاد على حساب البعد مابين الحكومي.

٥- تمديد نطاق التصويت بالأغلبية في المجلس

عمل الدستور على تقليص المجالات التي تتطلب اتخاذ التشريعات والقرارات بشأنها إجماع الدول الأعضاء، وذلك من خلال توسيع مجال تطبيق قاعدة الأغلبية الموصوفة لتشمل أكثر من (٤٠) مجالا لم تكن تشملها من قبل[2]. ومن أهم المجالات الجديدة التي تطبق عليها قاعدة الأغلبية بشكل واسع مجال الحرية والأمن والعدالة (العمود الثالث في معاهدة ماستريخت)، التي كانت تخضع لآلية التعاون وتأخذ القرارات فيها بالإجماع، حيث نص الدستور في حالات كثيرة ضمن هذا المجال على أن قرارات المجلس تأخذ بالأغلبية الموصوفة، منها على سبيل المثال مجال(التعاون الإداري المادة ٢٦٣، والضوابط الحدودية المادة ٢٦٥، اللجوء المادة ٢٦٦، الهجرة المادة ٢٦٧، تعاون الشرطة التنفيذية المادة ٢٧٥، التعاون القضائي في المسائل الجنائية المادة ٢٧٠، الاقتراب من تعريف الجرائم المادة ٢٧١، ...الخ). إلا ان الدستور قد وضع قيدا على ثلاثة مجالات محددة من بين المجالات التي تخضع لقاعدة الأغلبية في الدستور وهي (مجال حرية تنقل العمال والضمان الاجتماعي، ومجال التعاون القضائي في المسائل الجنائية، ومجال الاقتراب من تعريف الجرائم)، حيث إذا رأت إحدى الدول الأعضاء أن قرارا معينا يتخذ بالأغلبية، في إحدى هذه المجالات الثلاثة، يعد تهديدا لمصالحها الوطنية، يمكن أن تستخدم (فرملة الطوارئ Emergency Brake – اي الفيتو-)، ومن ثم إحالة الموضوع إلى المجلس الأوروبي، لإصدار قرار بشأنه أو مطالبة المفوضية الأوروبية بتعديل مشروع القرار، مما يعني امتلاك الدول الأعضاء لحق النقض فعليا في هذه المجالات الثلاثة[3].

---

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

2 – جورج ثروت فهمي،المصدر السابق،ص١٨١.

3 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

يجدر بالذكر أنه نتيجة لتوسيع الدستور من نطاق تطبيق قاعدة الأغلبية، تقلص عدد المجالات التي تخضع لقاعدة الإجماع، كليا أو جزئيا، في المجلس إلى درجة كبيرة، بحيث يمكن تلخيصها في عشرة مجالات رئيسة كما هو مبين أدناه[1]:

- **الضرائب .**
- **التنسيق في مجال الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية.**
- **أحكام معينة في مجال العدالة والشؤون الداخلية (المدعي العام الأوروبي، قانون الأسرة، التعاون العملي في مجال الشرطة ....الخ) .**
- **بند المرونة ، أي تمديد اختصاصات الاتحاد ضمن الجزء الثالث من الدستور.**
- **السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، فيما عدا بعض الحالات المحددة.**
- **مجال الأمن والدفاع المشترك ، فيما عدا إقامة تعاون دائم منظم.**
- **الشؤون المالية الخاصة للاتحاد في إطار تمويل متعدد المستويات.**
- **انضمام الدول الجديدة إلى الاتحاد.**
- **منح حقوق جديدة للمواطن الأوروبي في مجال مكافحة التمييز.**
- **بعض القضايا المؤسسية مثل النظام الانتخابي للبرلمان الأوروبي، تشكيل البرلمان، بعض التعيينات عند تشكيل لجنة الأقاليم واللجنة الاقتصادية والاجتماعية، تعديل الدستور في بعض الحالات ، ...الخ .**

كما أقر الدستور إمكانية توسيع قاعدة الأغلبية في المستقبل لتشمل مجالات أخرى، وذلك من خلال إصدار قرار خاص من المجلس الأوروبي يتخذ بالاجماع، ودون الحاجة إلى تشكيل المؤتمر الدستوري وإعادة التصديق على الدستور مرة أخرى، لكن الدستور وضع قيدا بهذا الشأن يتمثل في قيام المجلس الأوروبي بإبلاغ البرلمانات الوطنية بقراره هذا، فإذا لم يعترض أي من البرلمانات الوطنية على قرار تمديد قاعدة الأغلبية، ينفذ القرار، وإذا لم يوافق برلمان واحد فقط فإن العملية كلها تتوقف[2].

من كل ما تقدم بشأن مجلس الوزراء للاتحاد الأوروبي، يمكن القول إن الدستور الأوروبي يوضح أكثر طبيعة المجلس كأحد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية مع البرلمان الأوروبي، ويحاول أن يضمن استمرارية أعماله من خلال ابتكار نظام الرئاسة الجماعية ووزير خارجية الاتحاد، ويعزز فعاليته في اتخاذ التشريعات والقرارات بوساطة تبسيط نظام التصويت فيه وتوسيع نطاق القرارات التي تتخذ بالأغلبية الموصوفة، أي من خلال تضييق نطاق القرارات التي يجب أن تتخذ بالإجماع، كذلك أخذ الدستور من منصب وزير الخارجية حلقة الوصل بين المجلس وبين المفوضية الأوروبية فيما يتعلق بتنسيق مختلف مجالات العلاقات الخارجية للاتحاد بشقيها السياسة الخارجية والأمنية المشتركة التي يديرها المجلس، والعلاقات التجارية والاقتصادية الخارجية التي تديرها المفوضية الأوروبية.

---

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

2 – جورج ثروت فهمي،المصدر السابق،ص١٨١-١٨٢.

رابعا: المفوضية الأوروبية :

١- المهام والتشكيل

يؤكد الدستور على مهام المفوضية المتعددة كالترويج لمصالح الاتحاد الأوروبي ككل، وتطبيق الدستور، والإشراف على تطبيق قانون الاتحاد تحت مراقبة محكمة العدل للاتحاد الأوروبي، وتنفيذ الميزانية وإدارة البرامج والسياسات، كما ستمارس الإدارة والسلطة التنفيذية على وفق الدستور، باستثناء السياسة الخارجية والأمنية المشتركة والحالات التي ينص عليها الدستور (المادة ٢٦ فقرة١).

وبعد مفاوضات طويلة نسبيا حول تشكيل المفوضية[1]، استقر الرأي على أن تتكون المفوضية للدورة التي تلي نفاذ الدستور مباشرة، أي من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٤، من مواطن واحد لكل دولة عضو بمن فيهم رئيس المفوضية ووزير خارجية الاتحاد مع حق التصويت، لكن اعتبارا من عام ٢٠١٤ يتم تقليص حجم المفوضية وتتشكل من عدد من المفوضين يقابل ثلثي عدد الدول الأعضاء على وفق نظام التناوب وبالتساوي مع الأخذ بنظر الاعتبار التوازن السكاني والجغرافي للدول الأعضاء. وفي كل الأحوال تكون المفوضية مع وزير خارجية الاتحاد مسؤولة أمام البرلمان الأوروبي، ويستقيل كامل أعضائها مع وزير الخارجية في حالة سحب الثقة منها من قبل البرلمان (المادة ٢٦ فقرة ٥ و ٦ و ٧).

٢- رئيس المفوضية

التعديل الذي جاء به الدستور بشأن رئيس المفوضية هو أن رئيس المفوضية سينتخب من قبل البرلمان الأوروبي على وفق ترشيح المجلس الأوروبي بالأغلبية، مع الأخذ بنظر الاعتبار نتائج انتخابات البرلمان الأوروبي، وللرئيس أن يعين نائبا له غير وزير خارجية الاتحاد الذي يصبح نائبا له بحكم منصبه (المادة ٢٧ والمادة ٢٨) .

خامسا:محكمة العدل للاتحاد الأوروبي :

أجرى الدستور بعض التعديلات على النظام القضائي للاتحاد، حيث يعدل إسم (محكمة العدل Court of Justice) إلى (محكمة العدل للاتحاد الأوروبي Court of Justice of the European Union)، التي تتضمن كل من محكمة العدل Court of Justice (الهيئة العليا) والمحكمة العامةGeneral Court (التي كانت تسمى بالمحكمة الابتدائية Court of First) (المادة ٢٩)، بحيث تشكلان معا مستويين للنظام القضائي في الاتحاد الأوروبي، أي ينشئ الدستور النظام القضائي ذا مستويات متعددة يبدأ من الأدنى بالمحاكم العامة وينتهي في الأعلى بمحكمة العدل. يجدر بالذكر أن المعاهدة الدستورية لا تقوم بأي تعديلات على مهام المحكمة التي توجد في المعاهدات السابقة[2].

---

1 – اقترح المؤتمر الدستوري أن تتشكل المفوضية إعتبارا من عام ٢٠٠٩ من ١٥ عضوا مع حق التصويت وممثلي باقي جنسيات الدول الأخرى بدون حق التصويت وبالتناوب. لكن في أثناء المفاوضات مابين الحكومات إختلفت وجهات نظر الدول الصغيرة والدول الكبيرة حول هذا الموضوع، حيث كانت الدول الصغيرة تحاول أن تحصل على تمثيل متساوي بكامل الحقوق، بينما الدول الكبيرة كانت تخشى من سيطرة الدول الصغيرة على المفوضية من جهة، ويحوول حجم المفوضية المؤلفة من ٢٧ عضوا دون أداء عملها بكفاءة. للإطلاع على المزيد أنظر:
www.europa.eu/scadplus/cig2004/debates1_en.htm

2 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

سادسا: السياسات :

خصص الدستور القسم الثالث منه لتحديد المجالات التي يمارس الاتحاد الأوروبي نشاطاته فيها، وذلك تحت عنوان (سياسات ووظائف الاتحاد)، ويتكون هذا القسم من سبعة أبواب تحت عناوين مختلفة وهي: البنود العامة، عدم التمييز والمواطنة، السياسات الداخلية والعمل، مناطق وبلدان ماوراء البحار، سياسات الاتحاد الخارجية، وظائف الاتحاد، البنود المشتركة، وتوجد تحت كل باب عناوين فرعية أخرى تتعلق بالعنوان الرئيس. حيث يلاحظ أن الدستور قام بعملية فرز وتصنيف دقيقين لمجالات نشاط الاتحاد الأوروبي، الأمر الذي يسهل كثيرا فهم واستيعاب عمل ووظائف الاتحاد الأوروبي، ويعد تطورا بالنسبة للمعاهدات السابقة على الدستور الأوروبي.

جدير بالذكر أن الدستور الأوروبي لم يدخل تعديلات جوهرية فيما يتعلق بالمناطق التي كانت قبل الدستور تندرج تحت عمود الجماعة الأوروبية، وعليه فتح المجال أمام إجراء التعديلات الضرورية في المستقبل عن طريق استحداث إجراء التعديل المبسط الخاص بهذه المناطق، كما سنفصله فيما بعد، ومن أجل هذه الدراسة سنركز على التعديلات التي تفيدنا في تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي الذي هو هدف دراستنا هذه، بالشكل الآتي:

١- مجال الحرية والأمن والعدالة (عمود القضاء والشؤون الداخلية في معاهدة ماستريخت):

عدل الدستور عنوان مجال (العدالة والشؤون الداخلية)الذي كان يشكل العمود الثالث للاتحاد الأوروبي في ضوء معاهدة ماستريخت وتعديلاتها في أمستردام ونيس إلى عنوان جديد وهو(مجال الحرية والأمن والعدالة) الذي يحمل مغزى سياسيا أكثر من العنوان السابق[١]، ويتضمن الدستور تقدما كبيرا في هذا المجال وخصص له (المواد ٢٥٧ إلى ٢٧٧)، وذلك بإلغاء العمود الثالث في المعاهدات السابقة وتمديد اختصاصات الاتحاد إلى أغلبية جوانب هذا المجال[٢]، والأهم من ذلك أنه تم اخضاع الجزء الأكبر من هذا المجال إلى آلية الاندماج في صنع القرار، من خلال توسيع تطبيق قاعدة الأغلبية الموصوفة على أكثرية القضايا المتعلقة بهذا المجال في المجلس، في حين كان هذا المجال، يعد في ضوء معاهدة ماستريخت، إحدى المناطق الرئيسة التي تطبق فيها آلية التعاون ويشكل البعد مابين الحكومي، وقد جاءت تلك الخطوة لمعالجة التناقض بين إمكانية تنقل الخارجين عن القانون بين الدول الأوروبية، بينما تظل الأجهزة القضائية والشرطة مقيدة بالحدود. كما سيسمح الدستور أيضا للدول الأعضاء باتخاذ القرارات المتعلقة بالتعاون القضائي فيما يخص الجرائم بالأغلبية، لكن مع وجود قيود تتمثل في ضرورة تحديد الحالات التي يتم اتخاذ القرارات فيها بالأغلبية، بالإضافة إلى إمكانية استخدام فرملة الطوارئ في بعض الحالات، إذا رأت إحدى الدول الأعضاء أن إجراءً معينا يشكل تهديدا أساسيا لقواعد نظامها القضائي[٣].

٢- أعمال الاتحاد الخارجية :

ألغى الدستور الهيكلية السابقة ونظام الأعمدة المختلفة في مجال العلاقات الخارجية للاتحاد وذلك بجمع مجمل العلاقات الخارجية للاتحاد في الباب الخامس من الجزء الثالث للدستور تحت عنوان (أعمال

---

1 - Didier Bigo and others, The Institutions of JHA, Federal Trust for Education and Research,2006,p.2.
www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FT_JHA_1.pdf

2 – انظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

3 – جورج ثروت فهمي،المصدر السابق،ص١٨٢.

الاتحاد الخارجية)، الذي يغطي العلاقات الخارجية للاتحاد بكافة جوانبها الاقتصادية والسياسية والأمنية والإنسانية تحت عناوين فرعية متعددة هي :

- **السياسة التجارية المشتركة .**
- **سياسة التعاون الإنمائي والمساعدات الانسانية .**
- **الاتفاقيات الدولية .**
- **العلاقات مع المنظمات الدولية والبلدان الثالثة.**
- **السياسة الخارجية والأمنية المشتركة .**
- **سياسة الأمن والدفاع المشترك .**

ففي مجال السياسة التجارية يمنح الدستور صراحة اختصاص السياسة التجارية المشتركة للاتحاد (المادة ١٣)، كذلك يخضع اتخاذ القرار في مجال التعاون الإنمائي لمبدأ الأغلبية الموصوفة في المجلس، بعد أن كان يخضع لمبدأ الإجماع في المعاهدات السابقة (المادة ٣٢٠). وبالنسبة للاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد، يؤسس الدستور ضمنيا اختصاص محكمة العدل الأوروبية بشأن اختصاصات الاتحاد فيما يتعلق بإبرام الاتفاقيات الدولية مع البلدان الأخرى أو المنظمات الدولية (المادة ٣٢٣ الفقرة ٢)، ويقدم الدستور بشكل واضح مسؤوليات كل من المفوضية الأوروبية ووزير خارجية الاتحاد فيما يتعلق ببدء المفاوضات حول إبرام الاتفاقيات الدولية، كذلك يعزز سلطة البرلمان بتمديد إختصاصه بالموافقة على الاتفاقيات المبرمة في المجالات التي يخضع لإجراء التشريع العادي والخاص (المادة ٣٢٥ الفقرة ٦)، في حين أن سلطة البرلمان بشأن مجال الاتفاقيات الدولية للاتحاد في ظل المعاهدات السابقة كانت لاتتعدى الاتفاقيات التي تبرم في المجالات التي تتبنى قرارات الاتحاد فيها على وفق إجراء المشاركة (إجراء التشريع العادي) والاتفاقيات التي لها تأثير كبير في ميزانية الاتحاد[1].

مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة :

تشير (المادة ١٢) من الدستور إلى ان للاتحاد الأوروبي صلاحية تحديد وتنفيذ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، بما فيها تطوير إطار السياسة الدفاعية المشتركة، وتشير (المادة ٤٠) إلى أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة ستقوم على تنمية التضامن السياسي المتبادل بين الدول الأعضاء، وتحديد المسائل ذات المنفعة المشتركة وتحقيق المزيد من التقارب بين الدول الأعضاء .

في الحقيقة إن الدستور الأوروبي قد حقق في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة تغييرين رئيسين مقارنة بالمعاهدات السابقة ، وكلاهما ينصبان في سياق المزيد من التقدم باتجاه مأسسة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وهما ، أولا، استحداث منصب وزير خارجية الاتحاد الأوروبي الذي ينتخب لمدة خمس سنوات ويشغل وظيفتي رئيس مجلس الشؤون الخارجية في المجلس ونائبا لرئيس المفوضية الأوروبية في آن واحد، حيث سيسهم في تنفيذ مواقف الاتحاد في القضايا الدولية وتطويرها، وتتولى تمثيل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة بجانب رئيس المجلس الأوروبي، وينسق أيضا أعمال الدول الأعضاء ضمن المنظمات الدولية، وثانيا، إنشاء خدمة عمل الخارجية الأوروبية European External Action Service التي هي عبارة عن هيئة تساعد وزير

---

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

الخارجية في إنجاز مهامه وتضم موظفين من الأمانة العامة للمجلس والمفوضية والسلك الدبلوماسي الوطني للدول الأعضاء(المادة ٢٩٦ الفقرة ٣)[1] .

أما فيما يخص عملية صنع القرار في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، فإن الدستور لم يقدم أي تقدم حقيقي، أي يستمر العمل على وفق مبدأ الإجماع وستواصل الدول الأعضاء في الاحتفاظ بحقها في نقض مشروع القرارات المقترحة في هذا المجال، إلا في حالات محددة يمكن اتخاذ القرارات بالأغلبية وهي: إذا كان المجلس الأوروبي طلب بالإجماع من وزير خارجية الاتحاد أن يقدم مشروع القرار بشأن قضية محددة، وإذا كان القرار يتعلق بتعيين ممثل خاص للاتحاد في الخارج، وفي حالة إصدار قرار لتحديد موقع وعمل الاتحاد على ضوء استراتيجية الاتحاد في قضية معينة، التي يحددها قرار المجلس الأوروبي المتخذ بالإجماع، وكذلك إذا قرر المجلس الأوروبي بالإجماع على التصويت بالأغلبية في الحالات التي ينص الدستور على مبدأ الإجماع ،لكن بشرط أن لاتتعلق تلك القرارات بمجال الدفاع وليس لها أبعاد عسكرية(المادة ٤٠ والمادة ٣٠٠)[2].

مع ذلك يمكن القول إن الاتحاد سيصبح أكثر قوة وفعالية على الساحة الدولية في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة ويطبق سياسته الخارجية بنوع من الاستمرارية والإستراتيجية، وذلك نتيجة لتعزيز إمكانيات السياسة الخارجية للاتحاد عن طريق تعيين رئيس دائم للمجلس الأوروبي ووزير خارجية الاتحاد وكذلك تأسيس قطاع دبلوماسي للاتحاد[3].

مجال سياسة الأمن والدفاع المشترك:

يحدد الدستور ان سياسة الأمن والدفاع المشترك بكونها جزءا لايتجزء من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، والغرض منه الوصول إلى تحقيق الدفاع المشترك في حال يقرر المجلس الأوروبي ذلك بالإجماع، وفي هذا الإطار ينص الدستور على أن الدول الأعضاء ستوفر قدراتها العسكرية والمدنية للاتحاد لتطبيق هذه السياسة، ويتخذ المجلس الأوروبي قرارته المتعلقة بسياسة الدفاع بالإجماع بناء على اقتراح من وزير خارجية الاتحاد أو بمبادرة من الدول الأعضاء، كذلك ينص على الدفاع المتبادل الملزم لكل الدول الأعضاء في حال تعرضت أي دولة من دول الأعضاء إلى عدوان مسلح على أراضيها، وذلك بتقديم المساعدة والعون بكل الوسائل المتوفرة لديها، وهذا الإلتزام سينفذ بالتعاون مع منظمة حلف شمال الأطلسي(المادة ٤١).

وتنص (المادة ٣١٠) من الدستور على أنه يجوز للمجلس أن يعهد بتنفيذ أي مهمة في إطار سياسة الدفاع إلى مجموعة من الدول التي لديها الاستعداد والقدرة اللازمة لتنفيذها، على أن يتم إدارتها بالاتفاق فيما بينها وبالتعاون مع وزير خارجية الاتحاد.

وفي إطار مأسسة سياسة الدفاع ومن أجل تحسين القدرات العسكرية للاتحاد، ينص الدستور في (المادة ٤١ الفقرة ٣) على إنشاء (وكالة الدفاع الأوروبية **European Defence Agency**)، التي

---

1 – أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

2 – نفس المصدر أعلاه

3 – ليسلي س. ليبل، السياسة الدفاعية للأتحاد الأوروبي :المنظور الأمريكي، إعداد وترجمة ياسمين القيومي،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية –الأهرام–، قراءاة إستراتيجية، حزيران ٢٠٠٤، المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي
www.ahram.org.eg/acpss-ahram/2001/1/1/RE1D28.HTM.

يعمل في مجال تطوير قدرات الدفاع والبحث والتسليح، وتخضع لسلطة المجلس وتكون مفتوحة لجميع الدول الأعضاء التي ترغب في ان تشترك فيها(المادة ٣١١). كذلك ينص في (المادة ٤١ الفقرة ٦) على التعاون المنظم الدائم في مجال سياسة الدفاع، الذي يعد إبتكارا جديدا مقارنة بالمعاهدات السابقة، حيث تشترك فيه الدول الأعضاء التي تفي قدراتها العسكرية بالمعايير والإلتزامات المنصوصة عليها في بروتوكول خاص ملحق بالدستور، وسيكون مفتوحا لباقي الأعضاء في الاتحاد بمجرد إشعار المجلس برغبتها في المشاركة وبعد أن تستوفي المعايير المحددة بهذا الخصوص (المادة ٣١٢)، الأمر الذي يمكن لمجموعة من الدول الأعضاء أن تقترب بشكل أسرع من هدف تحقيق الدفاع الأوروبي المشترك.

مما تقدم يمكن ملاحظة أن الدستور الأوروبي لم يحقق الدفاع الأوروبي المشترك، لكن وضع اللبنات الأساسية لتتحرك الدول الأعضاء في اتجاه تحقيقه، لأن تطور الاتحاد الأوروبي وصل إلى مرحلة لابد فيها من خوض المجالات السياسية الأكثر ارتباطا بالسيادة وإخضاعها للعملية التكاملية إذا أرادت الدول الأعضاء أن تحتفظ بالتطور الاقتصادي الذي حققته من خلال الاتحاد الأوروبي، وقد عبَرت وزيرة الدفاع الفرنسية ميشال آليو –ماري، في أثناء محاضرة لها في النادي الدبلوماسي بالقاهرة في حزيران ٢٠٠٥، بقولها (ستكون أوروبا الدفاع، لامحالة ، قاعدة الارتكاز التي ستنطلق منها أوروبا للمضي قدما في مسيرتها)[١]، موضحة رأيها هذا انه أصبحت أوروبا تشكل اليوم مركزا قويا في العالم ووجودها ضروري لايجاد التوازن في العلاقات الدولية، ولن تستطيع أوروبا أن تضطلع كليا بهذا الدور الرئيس في العالم، إلا إذا امتلكت القدرة على جعل العالم يحترم مصالحها وقيمها، ليس فقط من خلال التصريحات والتعابير، بل من خلال القدرة العسكرية أيضا، أي إن أوروبا الدفاع هي التي ستقوم بدفع السياسة الخارجية المشتركة إلى الأمام بتكريسها قدرة الأوروبيين على تحمل مسؤولياتهم في المجال الأمني، الأمر الذي يعد ضروريا في الحفاظ على التقدم الأوروبي الاقتصادي في عصر العولمة. وكما أكدت آليو على الربط بين العولمة الاقتصادية وسياسة الدفاع الأوروبي بقولها (في عصر العولمة، الذي نحن فيه اليوم، ليس لدينا خيار غير ذلك الذي يقضي في تنظيم صفوفنا(أي صفوف الأوروبيين) للدفاع معا وعلى أفضل وجه عن قيمنا ومصالحنا المشتركة، إن أوروبا الدفاع هي التي ستدلنا على الطريق)[٢].

إذن مما سبق يمكن القول إن الدستور الأوروبي يجعل جميع العلاقات الخارجية للاتحاد في إطار واحد من جهة، ويؤسس مؤسسات موحدة لإدارتها بهدف التنسيق بين مختلف أوجه النشاط الخارجي للاتحاد من جهة أخرى، كذلك يمدد سلطات البرلمان الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية فيما يتعلق بإبرام إتفاقات الاتحاد الدولية، بمعنى إن الدستور يحقق قوة وفعالية وثباتا أكثر للاتحاد في الخارج، ويحرز تقدما في اتجاه المزيد من التكامل والاندماج في مجال علاقات الاتحاد الخارجية .

---

1 – أنظر: نص المحاضرة التي ألقتها وزيرة الدفاع الفرنسية ميشال آليو–ماري في النادي الدبلوماسي بالقاهرة ، عند زيارتها لمصر في حزيران عام٢٠٠٥ ، المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي: www.ambafrance-eg.org .

2 – نفس المصدر أعلاه.

سابعا: الأحكام الختامية وتعديل الدستور:

يخصص الدستور القسم الرابع والأخير للأحكام الختامية، التي تشمل بنودا خاصة بإلغاء المعاهدات السابقة وتعديل الدستور وإجراءات التصديق ونفاذ الدستور ومدة سريانه.

١- إلغاء المعاهدات السابقة:

تنص (المادة ٤٣٧) من الدستور على أنه بمجرد دخول المعاهدة الدستورية مرحلة النفاذ فإن المعاهدات السابقة المنشئة للجماعة الأوروبية والاتحاد الأوروبي ستلغى، إلا أن بعض الأحكام المختلفة للمعاهدات السابقة التي لها أثر دائمي ستظل سارية لضمان الاستمرارية القانونية. وتنص (المادة ٤٣٨) على ان الاتحاد الأوروبي في ظل الدستور يظل وريثا للاتحاد الأوروبي الذي أنشئ بموجب معاهدة الاتحاد الأوروبي (ماستريخت ١٩٩٢) وكذلك للجماعة الأوروبية، أي ان الاتحاد الأوروبي الجديد يأتي في سياق تطور التكامل الأوروبي الذي بدأ منذ أكثر من نصف قرن قبل الدستور الأوروبي وليس شيئا مختلفا عنه من حيث الأهداف الرئيسة والجوهرية، بل هو نتيجة للتطور السابق وليس ملغيا له.

٢- تعديل الدستور :

في الحقيقة إن المعاهدة الدستورية، لأول مرة، تميز بين ثلاثة إجراءات لتعديل الدستور، بالشكل الآتي[1]:

أ- الإجراء العادي[2] Ordinary Procedure:

تنص (المادة ٤٤٣) على أنه يمكن تعديل الدستور على وفق الإجراء العادي، ويتضمن هذا الإجراء، مقارنة بالمعاهدات السابقة، العديد من الابتكارات، أهمها :

- دور البرلمان الأوروبي في الإقتراح: للبرلمان الأوروبي بجانب الدول الأعضاء والمفوضية أن يقدم اقتراحات بشأن تعديل الدستور، الأمر الذي يعد تطورا بالنسبة لاختصاصات البرلمان لأنه لم يكن يتمتع بهذا الحق في المعاهدات السابقة.

- تكريس نموذج المؤتمر الدستوري أو الهيئة الدستورية European Convent : إذا قرر المجلس الأوروبي، بعد استشارة البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية، دراسة التعديلات المقترحة بالأغلبية البسيطة، فإن رئيس المجلس الأوروبي سيرأس هيئة تتكون من ممثلي البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، ورؤساء الدول والحكومات الأعضاء، والبرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، وتقوم بدراسة مقترحات التعديل، وتقدم بتوافق الآراء توصيتها لمؤتمر ممثلي حكومات الدول

---

1 - أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

2 - يقصد بالإجراء العادي في تعديل المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي قبل الدستور الأوروبي، تعديل تلك المعاهدات من خلال مؤتمر مابين الحكومات للدول الأعضاء وبالإجماع.كما حددته معاهدة ماستريخت في (المادة ن الفقرة ١) بالشكل الآتي :

(يستطيع كل حكومة في دولة عضو أو المفوضية أن تُحيل إلى المجلس، المشاريع التي تتطلب إعادة النظر في المعاهدات التي تأسس بموجبها الاتحاد. بعد استشارة البرلمان الأوروبي، وعند الاقتضاء المفوضية، وفي حال إعراب المجلس عن موافقته على اجتماع مؤتمر لممثلي حكومات الدول الأعضاء، يمكن لرئيس المجلس دعوة الهيئة لإقرار التعديلات الواجب اتخاذها في تلك المعاهدات بالاستناد على اتفاق الآراء. كما يجب استشارة مجلس البنك المركزي الأوروبي. تعتبر جميع التعديلات سارية المفعول بعد تصديقها من قبل كافة الدول الأعضاء طبقا لأوضاعهم الدستورية الخاصة).

مما يعني أن هذا الاجراء يختلف عن إجراء التعديل العادي للدساتير الوطنية الذي يعني تعديل الدستور من خلال البرلمان الوطني على وفق إجراء التشريع العادي.

الأعضاء الذي سيعقد لدراسة توصيات الهيئة فيما بعد ويقرر بالإجماع التعديلات الضرورية. بيد أنه للمجلس الأوروبي أن يقرر بالأغلبية البسيطة بعد حصوله على موافقة البرلمان الأوروبي، فيما إذا كانت التعديلات المقترحة مهمة وتحتاج إلى تشكيل الهيئة الدستورية أو هي تعديلات بسيطة ولاتحتاج إلى اجتماع الهيئة الدستورية، وفي هذه الأخيرة يخول المجلس الأوروبي مؤتمر ممثلي حكومات الدول الأعضاء لدراسة التعديلات المقترحة والاتفاق على التعديلات الضرورية. وفي كافة الأحوال تدخل التعديلات حيز التنفيذ بعد التصديق عليها من قبل كافة الدول الأعضاء على وفق أوضاعهم الدستورية. بذلك يصبح التعديل من خلال المؤتمر الدستوري طريقة ثابتة في الاتحاد الأوروبي، الأمر الذي يعني إضعاف آلية مابين الحكومي بمواجهة آلية الاندماجي في تعديل الدستور، من خلال تعزيز دور مؤسسات مافوق الوطنية (البرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية) من جهة، ومن جهة أخرى تعزيز البعد الشعبي من خلال البرلمانات الوطنية في عملية التعديل.

ب- إجراء التعديل المبسط **Simplified Revision Procedure**:

تنص (المادة ٤٤٤) على إمكانية تعديل الدستور فيما يتعلق بالقسم الثالث منه (سياسات ووظائف الاتحاد) على وفق إجراء يطلق عليه (إجراء التعديل المبسط)، والذي يشمل التعديلات التي تتضمن تمديد نطاق التصويت بالأغلبية في المجلس أو توسيع نطاق إجراء التشريع العادي، في الحالات التي يكون فيها التصويت بالإجماع أو تطبيق إجراء التشريع الخاص مطلوبا على وفق الدستور، بشرط أن لاتتعلق التعديلات المقترحة بمجال سياسة الدفاع والأمن.

جدير بالذكر إن إجراء التعديل المبسط يتم عن طريق مشروع قرار يصدر من المجلس الأوروبي بالإجماع بعد موافقة البرلمان الأوروبي، ويحدد التعديلات الضرورية، ويتم إشعار البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء بالمشروع، فإذا لم يعترض أحد البرلمانات الوطنية عليه خلال مدة ستة أشهر من تأريخ إصدار قرار المجلس، يدخل القرار حيز التنفيذ مباشرة ودون حاجة إلى تصديقه من قبل الدول الأعضاء.

يعد إجراء التعديل المبسط من التغيرات المهمة التي أدخلها الدستور على عملية التعديل، ذلك لأنه يتعلق بتقدم الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بتبسيط آلية صنع القرار في المجلس في حالة تمديد التصويت بالأغلبية، وبتعزيز سلطات البرلمان الأوروبي في حالة تمديد إجراء التشريع العادي، بالإضافة إلى أن التعديلات التي تتم على وفق هذا الإجراء لايحتاج إلى المصادقة من قبل كافة الدول الأعضاء مقارنة بإجراء التعديل العادي الذي يحتاج إلى إجراءات عديدة والمصادقة من قبل كافة الدول الأعضاء لتدخل حيز التنفيذ، بمعنى أنه إجراء يساعد الاتحاد الأوروبي على التوجه نحو المزيد من التكامل بشكل أسهل من إجراء التعديل العادي، كأن يسمح الدستور بتطوير العملية التكاملية الأوروبية نحو المزيد من التكامل فقط وليس العكس.

هذا بالإضافة إلى أن الدستور يسمح بتوسيع نطاق التصويت بالأغلبية داخل المجلس أو توسيع نطاق إجراء التشريع العادي ،في حالات معينة، ضمن إجراء التعديل المبسط، لكن بشروط أسهل ودون موافقة البرلمانات الوطنية، كما هو مبين أدناه[1]:

1 – انظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

- للمجلس أن يقرر بالإجماع وبعد التشاور مع البرلمان الأوروبي، على إستبدال إجراء التشريع الخاص بإجراء التشريع العادي في مجالات السياسة الاجتماعية (المادة ٢١٠)، والبيئة (المادة ٢٣٤)، وقانون الأسرة(المادة ٢٦٩).
- للمجلس أن يوسع بالإجماع نطاق التصويت بالأغلبية في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (المادة ٤٠ والمادة ٣٠٠).

ج- إجراء التعديل المبسط فيما يتعلق بسياسات وعمل الاتحاد الداخلي :

تجدر الإشارة إلى أنه عند وضع الدستور لم يتم تقديم أية اقتراحات جوهرية لتعديل وتغيير ما يتعلق بالسياسة الداخلية للاتحاد، لذلك ومن أجل إمكانية تكييف المجالات المندرجة تحت هذا الباب مع التغييرات التي قد تحصل في المستقبل، تنص (المادة ٤٤٥) من الدستور على إجراء التعديل المبسط لأحكام الباب الثالث من القسم الثالث من الدستور (السياسات والعمل الداخلية)، والذي يشمل السوق الداخلية، والسياسة الاقتصادية والنقدية، ومجالات السياسة الاجتماعية، والزراعة والبيئة والنقل ......الخ ، لذا رأت الدول الأعضاء انه من المستحسن أن يتضمن الدستور إجراء التعديل المبسط بخصوص هذا الباب بحيث يمكن تعديله لاحقا بسهولة أكبر على وفق هذا الإجراء يمكن توسيع اختصاصات الاتحاد الأوروبي تحت أي ظرف يتطلب ذلك[1].

على وفق إجراء التعديل المبسط فيما يتعلق بسياسات وعمل الاتحاد الداخلي، للمجلس الأوروبي بناء على اقتراح من الدول الأعضاء أو البرلمان الأوروبي أو المفوضية الأوروبية، وبعد استشارة كل من البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية، أن يتبنى قرارا بالإجماع يعدل بموجبه جزءا معينا أو كل البنود التي تندرج تحت الباب الثالث من القسم الثالث من الدستور، ويدخل القرار حيز التنفيذ بعد المصادقة عليه من قبل جميع الدول الأعضاء(المادة ٤٤٥) .

٤-٢-٤ طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء التغييرات والتعديلات التي جاء بها الدستور الأوروبي:

يلاحظ من كل ماتقدم بشأن أهم التغييرات التي جاء بها الدستور الأوروبي، أن هذا الدستور يطور الاتحاد الأوروبي في اتجاه المزيد من التكامل والوحدة والتماسك وليس العكس، وعليه يمكن القول إن مناقشة ما إذا كان الاتحاد الأوروبي يشكل منظمة دولية أو أتحادا كونفدراليا غير مطروح، لأنه إذا كان الاتحاد الأوروبي أكثر من منظمة دولية أو اتحادا كونفدراليا على ضوء المعاهدات التي سبقت الدستور الأوروبي، فمن غير المنطقي أن نناقش هذه الفروض في ضوء التعديلات والتغييرات الكبيرة التي جاء بها الدستور، والتي أنصبت أغلبيتها باتجاه توسيع المنهج الاندماجي أو البعد الفدرالي في الاتحاد، مثل تمديد الأغلبية الموصوفة في المجلس إلى مناطق واسعة ، وتعزيز سلطات البرلمان الأوروبي، كذلك تقسيم السلطات بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء بشكل واضح إلى سلطات حصرية ومشتركة، وإلغاء نظام الأعمدة في نشاطات الاتحاد، وإخضاع منطقة الحرية والأمن والعدالة إلى اختصاصات الاتحاد المشتركة، والتصويت فيها، في أكثرية الحالات، بالأغلبية الموصوفة.

---

1 - أنظر: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm ، المصدر السابق.

بيد أنه لايمكن القبول بأن الدستور الأوروبي قد جعل الاتحاد الأوروبي دولة فدرالية، حيث لايتمتع الاتحاد الأوروبي في ضوء الدستور باختصاصات حصرية في شؤون السياسة الخارجية والدفاع، حيث تبقى للدول الأعضاء الكلمة الأخيرة في هذه المجالات وتحتفظ بحق الفيتو بمواجهة إصدار أي قرار في هذا المجال، كذلك ليس للاتحاد جيش خاص به، وتبقى للدول الأعضاء شخصيتها القانونية الدولية كدول تامة السيادة، ولايتمتع الاتحاد الأوروبي بموارد مالية ذاتية كافية لتمويل أنشطتها ويبقى معتمدا على الدول الأعضاء في جزء كبير من مصادره المالية.

وعليه يمكن القول إن الدستور الأوروبي يحتفظ بطبيعة الاتحاد الأوروبي ضمن التحديد الذي وصلنا إليه في السابق، أي يبقى الاتحاد الأوروبي أتحادا من نوع خاص يعمل عن طريق المزج بين الآليتين الاندماجية والتعاونية، لكن يمكن ملاحظة التوسع في نطاق تطبيق آلية الاندماج أي تعزيز البعد الفدرالي على حساب نطاق آلية التعاون أو البعد مابين الحكومي أو الكونفدرالي، بوضوح، ويستمر الاتحاد الأوروبي على هذا النهج في تطوره، على الأقل، في المستقبل المنظور، ويمكن التأكد من ذلك من خلال التغييرات التي جاء بها الدستور ، والتي يمكن استخلاص أهم نتائجها في النقاط الآتية:

١- قطع الدستور الأوروبي شوطا بعيدا في إعطاء نوع من التماسك الكلي للاتحاد وأعطى الاتحاد ككل الشخصية القانونية المستقلة عن الدول الأعضاء، وذلك عن طريق إلغاء نظام الأعمدة الموجودة في المعاهدات السابقة، وإعطاء الاتحاد الشخصية القانونية اللازمة لممارسة مهامه، وكذلك تكريس مبدأ علوية قوانين الاتحاد على قوانين الدول الأعضاء، وتعيين رئيس الاتحاد ووزير خارجية له ليمثلاه في الخارج .

٢- تجدر الإشارة إلى أن إدراج ميثاق الحقوق الأساسية في الدستور يعكس بوضوح تام تحول العملية التكاملية من مشروع للتكامل الاقتصادي إلى مشروع للتكامل السياسي.هذا بالإضافة إلى ان اعتراف الدستور بميثاق الحقوق الأساسية وبإلزاميته، عنصر مكمل للوثيقة الدستورية ويعطيها طابعا دستوريا واضحا.

٣- إن تقسيم السلطات بين الاتحاد الأوروبي وبين الدول الأعضاء إلى مناطق سلطات حصرية ومشتركة يقوي ويوضح البعد الفدرالي في العملية التكاملية، وإدراج منطقة الحرية والأمن والعدالة ضمن السلطات المشتركة، يعني إعطاء الأولوية للاتحاد مقابل الدول الأعضاء في هذه المنطقة الحساسة والمرتبطة بسيادة الدول الأعضاء. كذلك يحدد الدستور أنواع قوانين الاتحاد الأوروبي، ويمييز بين الأفعال التشريعية والأفعال غير التشريعية، ويحدد بوضوح اختصاصات مؤسسات الاتحاد بهذا الخصوص.الأمر الذي يعطي شفافية كبيرة لأعمال الاتحاد ويحدد من يفعل ماذا؟ بالنسبة لمؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء .

٤- على صعيد أنواع مؤسسات الاتحاد، ينص الدستور على مؤسسات الاتحاد الأوروبي بشكل يقترب كثيرا من مؤسسات الدولة، حيث يعرف الدستور البرلمان الأوروبي والمجلس كغرفتين للسلطة التشريعية، أولهما يمثل المواطنين الأوروبيين وثانيهما يمثل الدول الأعضاء، كذلك يحول الدستور المجلس الأوروبي إلى مؤسسة كاملة للاتحاد ويعرفه كجزء من السلطة التنفيذية للاتحاد، ويعين رئيسا له لمدة سنتين ونصف سنة، ويشترط أن لا يكون من بين

رؤساء الدول الأعضاء كما هو عليه الحال في ضوء المعاهدات المنشئة التي تسبق الدستور، كذلك يعرف المفوضية الأوروبية كالجهة التنفيذية للاتحاد، حيث تضمن تنفيذ قوانين وتشريعات الاتحاد ولها سلطة إصدار القرارات لتنفيذ مهامها، ويحدد محكمة عدل الاتحاد الأوروبي بمستوييها المحكمة العليا والمحاكم العامة كمؤسسة قضائية للاتحاد.

٥- يعزز الدستور سلطات البرلمان الأوروبي، الذي يعد أساس البعد الفدرالي في الاتحاد، ويعطيه البعد الشعبي الكامل عن طريق توزيع مقاعده بناء على نسبة سكان كل دولة وليس بقرار فوقي ناتج عن المفاوضات بين الدول الأعضاء من جهة، ومن جهة أخرى يعطي الدستور اختصاص انتخاب المفوضية للبرلمان، ويضع البرلمان على قدم المساواة مع المجلس فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية في الاتحاد، من خلال مشاركته في تشريع القانون الأوروبي وقوانين الإطار على وفق إجراء التشريع العادي(إجراء المشاركة) وإجراء التشريع الخاص، كذلك يمد الدستور سلطات التعديل والتصديق للبرلمان إلى كامل ميزانية الاتحاد بشقيها النفقات الإلزامية وغير الإلزامية.

٦- يحاول الدستور أن يضمن إستمرارية العمل في المجلس الوزاري عن طريق، أولا، إبتكار نظام الرئاسة الجماعية لمدة (١٨ شهرا)، وثانيا،استحداث منصب وزير خارجية الاتحاد الذي يرأس مجلس الشؤون الخارجية في المجلس، والذي يبقى في منصبه لمدة خمس سنوات، في حين يتغير وزراء الدول الأعضاء في هذه التشكيلة على وفق نتائج الانتخابات العامة التي تجري في بلدانهم، الأمر الذي يعد خطوة باتجاه جعل المجلس مؤسسة اتحادية تمثل الدول الأعضاء أكثر من كونه هيئة مابين الحكومية.

٧- يعدل الدستور نظام التصويت بالأغلبية داخل المجلس بنظام الأغلبية المزدوجة(نسبة ٥٥٪ من أصوات الدول بشرط أن تمثل ٦٥٪ من تعداد سكان الاتحاد)، والذي يعد أسهل من نظام أوزان الأصوات(نسبة ٧٣,٩٪ من أصوات الدول الأعضاء على أن توافق أغلبية الدول وأحيانا الثلثان على القرار، ولأي دولة طلب التأكد أن نسبة سكان الدول الموافقة لاتقل عن ٦٢٪ من إجمالي عدد سكان الجماعة)، ويلزم الدستور البعد الشعبي لقرار المجلس بنسبة ٦٥٪ من تعداد سكان الاتحاد، في حين انه في نظام أوزان الأصوات لايكون أخذ نسبة سكان الاتحاد بنظر الاعتبار ليس ملزما ولكنه مرهون بإرادة الدول الأعضاء. ويعد هذا تأكيدا من الدستور على تعزيز البعد الفدرالي لقرارات المجلس بخفض نسبة أصوات الدول الأعضاء الضرورية لإصدار القرار من نسبة ٧٢٪ إلى نسبة ٥٥٪ من جهة، ومن جهة أخرى النظام الجديد يأخذ في الاعتبار الطبيعة المزدوجة للاتحاد الأوروبي، أي تأسيسه بناء على رغبة الدول والمواطنين.

٨- عمل الدستور على تقليص المجالات التي تتطلب اتخاذ قرارات بشأنها إجماع الدول الأعضاء في المجلس، وذلك بتوسيع مجال تطبيق قاعدة الأغلبية لتشمل أكثر من (٤٠ مجالا) لم تكن تشملها من قبل، ومن أهم المجالات الجديدة التي تطبق عليها قاعدة الأغلبية بشكل واسع هو مجال الحرية والأمن والعدالة (العمود الثالث في معاهدة ماستريخت)، الذي كان قبل الدستور، تتخذ القرارات فيه بالإجماع، وكان صنع القرار فيه في أغلب الأحيان يتم على وفق آلية التعاون. ويدل ذلك على المزيد من التوسع في آلية الاندماج على حساب تقليص آلية التعاون.

٩- يخطط الدستور لتشكيل المفوضية الأوروبية في المستقبل، على الأقل اعتبارا عام ٢٠١٤، لتكون بشكل أقرب إلى سلطة تنفيذية حقيقية لاتمثل حتى بشكل غير مباشر الدول الأعضاء، وذلك بنصه على تقليص حجم المفوضية اعتبارا من عام ٢٠١٤ وتشكيلها من عدد من المفوضين يقابل ثلثي عدد الدول الأعضاء.

١٠- أحد التغييرات المهمة التي جاء بها الدستور هو بناء جسر بين آلية الاندماج وآلية التعاون في مجال العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي من خلال منصب وزير خارجية الاتحاد الأوروبي، ففي حين يعمل وزير خارجية الاتحاد رئيسا لمجلس الشؤون الخارجية في مجلس الوزراء الذي يعمل على وفق آلية التعاون فيما يتعلق بسياسة الاتحاد الخارجية والأمنية، فهو يعمل كنائب لرئيس المفوضية الأوروبية ومسؤولا عن العلاقات الاقتصادية والتجارية التي تديرها المفوضية وفقا لآلية الاندماجية، ويصبح جزءا من المفوضية الأوروبية ومسؤولا أمام البرلمان الأوروبي، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى تفاعل كبير بين الآليتين عند صياغة مجمل إستراتيجيات الاتحاد في علاقاته الخارجية، وإذا أخذنا ازدياد دور المصالح الاقتصادية في تحديد السياسية الخارجية للدول في الوقت الحاضر، كما أشرنا اليه من قبل، يمكن القول أن هذا التفاعل وجمع هذين المنصبين في شخص واحد يصب في النهاية في صالح ازدياد فعالية الآلية الاندماجية في تحديد علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية مقابل الآلية التعاونية.كذلك يؤكد الدستور على الربط والتفاعل بين الآليتين الاندماجية والتعاونية عند تشكيل خدمة عمل الخارجية الأوروبية European External Action Service، التي هي عبارة عن هيئة تتكون من موظفي المفوضية الأوروبية وهم يعدون مستقلين عن الدول الأعضاء، ومن موظفي أمانة المجلس والسلك الدبلوماسي الوطني للدول الذين يعدون كممثلين للدول الأعضاء ، الأمر الذي يعد خطوة في اتجاه إعطاء المزيد من الدور للمؤسسات مافوق الوطنية(الاتحادية أو الفدرالية) في العمل الدبلوماسي للاتحاد.

١١- يفسح الدستور الطريق أمام إخضاع مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للآلية الاندماجية، وذلك من خلال إمكانية اتخاذ القرارات فيها بالأغلبية في بعض الحالات، لاسيما عندما يطلب المجلس الأوروبي من وزير خارجية الاتحاد أن يقدم مشروعات لقرار بشأن قضية محددة، وكذلك إذا قرر المجلس الأوروبي بالإجماع على تعديل الدستور لتمديد التصويت بالأغلبية في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة في الحالات التي ينص الدستور على مبدأ الإجماع فيها.

١٢- ينص الدستور على التعاون المنظم الدائم في مجال سياسة الدفاع بين الدول الأعضاء التي تصل قدراتهم العسكرية إلى مستوى معين من التطور والتقدم، وسيكون مفتوحا لانضمام باقي الدول الأعضاء بمجرد وصولهم إلى هذا المستوى من التقدم في مجال الدفاع، الأمر الذي يمكن لمجموعة من الدول الأعضاء أن تقترب بشكل أسرع من هدف تحقيق دفاع أوروبي مشترك.

١٣- يعزز الدستور الآلية الاندماجية في عملية تعديل الدستور من خلال إعطاء البرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور وتكريس طريقة المؤتمر الدستوري الذي يتكون من ممثلي المفوضية والبرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية بجانب ممثلي حكومات الدول الأعضاء

عند إجراء التعديل العادي، كذلك يفسح الدستور المجال أمام توسيع آلية الاندماج والبعد الفدرالي للاتحاد في المستقبل على حساب آلية التعاون والبعد مابين الحكومي، من خلال إمكانية تعديل الدستور بهدف تمديد نطاق التصويت بالأغلبية في المجلس وتوسيع نطاق إجراء التشريع العادي الذي يلعب البرلمان فيه دورا كبيرا بمواجهة المجلس في العملية التشريعية، وذلك من خلال استحداث إجراء التعديل المبسط الذي يعد أسهل من إجراء التعديل العادي، ويحتاج إلى موافقة البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية بجانب المجلس الأوروبي، دون الحاجة إلى التصديق عليه من قبل كافة الدول الأعضاء، التي لطالما عرقلت، ولو لفترة، نفاذ بعض المعاهدات المبرمة في سياق العملية التكاملية الأوروبية، لاسيما في الدول التي يتطلب التصديق على تلك المعاهدات إجراء استفتاء شعبي عام مثل إيرلندا والدانمارك...الخ، مثل تأخير نفاذ معاهدة ماستريخت بسبب رفض الشعب الدنماركي التصديق عليها في عام ١٩٩٢ ، وتأخير نفاذ معاهدة نيس ٢٠٠٠ بسبب رفض الشعب الإيرلندي التصديق عليها. هذا بالإضافة إلى أن الدستور يسمح بتوسيع نطاق التصويت بالأغلبية داخل المجلس أو توسيع نطاق إجراء التشريع العادي ،في حالات معينة، ضمن إجراء التعديل المبسط، لكن بشروط أسهل ودون موافقة البرلمانات الوطنية مثل إستبدال إجراء التشريع الخاص بإجراء التشريع العادي في مجالات السياسة الاجتماعية، والبيئة، وقانون الأسرة. وكذلك للمجلس الأوروبي أن يوسع بالإجماع نطاق التصويت بالأغلبية في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

إذن من كل ما تقدم يمكن القول إن الدستور الأوروبي يؤيد النتيجة التي توصلنا إليها في السابق بشأن تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد، الا وهي :

الاتحاد الأوروبي هو اتحاد من نوع خاص يهدف إلى تحقيق الوحدة الشاملة بين الدول الأعضاء فيه، ليس بمنظمة دولية حكومية ولا باتحاد كونفدرالي، على الرغم من وجود بعض أوجه التشابه بينه وبين المنظمات الدولية أو الاتحادات الكونفدرالية، ولم يصل إلى مستوى الدولة الفدرالية على الرغم من وجود خصائص الفدرالية فيه، ويعمل عن طريق المزج بين الآليتين الاندماجية والتعاونية في آن واحد، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لكن الآلية الاندماجية تتوسع وتتطور باستمرار على حساب الآلية التعاونية، أي يتوسع "البعد الفدرالي" فيه باستمرار على حساب البعد مابين الحكومي "البعد الكونفدرالي"(إذا صح التعبير) ، وهو في تطور مستمر ولم يصل بعد إلى شكله النهائي. إذن فإن الاتحاد الأوروبي في صيرورة دائمة نحو الوصول إلى الهدف النهائي: وحدة الأوروبيين.

٤-٣: تقييم التطورات الأخيرة في مسيرة الاتحاد الأوروبي:

لاحظنا في السابق، انه بعد رفض الشعب الفرنسي والشعب الهولندي التصديق على الدستور الأوروبي، حاولت بعض الدول الأوروبية أن تنقذ الدستور خلال تصديقها عليه، وذلك بعد أن أقرت القمة الأوروبية المنعقدة في حزيران ٢٠٠٥ حق الدول الأعضاء التي لم تجر التصديق على الدستور في الإستمرار على التصديق أو التريث الى أن تجد الدول الأعضاء حلا نهائيا لمشكلة التصديق.

وأثناء قمة حزيران ٢٠٠٦ وافق زعماء الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على تنفيذ إصلاحات مؤسسية خلال العامين المقبلين تتماشى مع ماورد في الدستور الأوروبي الذي لم يقر.

نتيجة لذلك في نهاية عام ٢٠٠٦ كانت حصيلة موقف الدول الأوروبية من التصديق على الدستور الأوروبي كمايلي:

(١٨) دولة صدقت على الدستور.

(٢) دولة رفضت شعوبها التصديق على الدستور.

(٧) دول لم تجر عملية التصديق على الدستور .

لكن الجهود إستمرت، على الأقل من قبل الدول المصدقة على الدستور، لإنقاذ الدستور الأوروبي "من محنته"، الى أن وصلت الدول الأعضاء في القمة الأوروبية التي أنعقدت في ٢١ و ٢٢ حزيران ٢٠٠٧ في بروكسل الى حل بشأن الإصلاحات المؤسساتية التي كانت تعتبر جوهر الدستور الأوروبي خلال إتفاقها على إبرام معاهدة جديدة بعنوان (معاهدة الإصلاح) التي من المنتظر أن تخرج بصيغتها النهائية وتوقع عليها الدول الأعضاء في نهاية عام ٢٠٠٧ لتدخل حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩، لأهمية هذا التطور الجديد وربطه بالدستور الأوروبي الذي يشكل جزءا من دراستنا هذه، حاولنا أن نتطرق إلى أهم الأحداث التي أدت إلى هذه النتيجة وأهم البنود التي وافقت عليها الدول الأعضاء كأساس لمشروع المعاهدة الجديدة في النقاط التالية:

٤-٣-١: خلفية مشروع المعاهدة الجديدة:

في نهاية عام ٢٠٠٦ بدت مشكلة الدستور أنها ستطرح نفسها بقوة على أجندة المجلس الأوروبي أثناء فترة الرئاسة الألمانية للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٧، وذلك عندما صرحت المستشارة الألمانية إنجيلا ميركل في ١١ تشرين الأول ٢٠٠٦ في برلين أن ألمانيا ستبذل قصارى جهودها خلال فترة توليها رئاسة المجلس الأوروبي في النصف الأول من عام ٢٠٠٧ لوضع (خارطة طريق) سعيا لإتمام صياغة معاهدة دستور جديد للاتحاد الأوروبي قبل بدء الدورة الجديدة للبرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٩، وأكدت ميركل على أن هذه المعاهدة الجديدة لابد وأن تكون دستورا بكل معنى الكلمة، وليست مجموعة من اللوائح النظامية فقط[1].

وأثناء عرض برنامج رئاسة الاتحاد الأوروبي للنصف الأول من عام ٢٠٠٧، طالبت أنجيلا ميركل، يوم ١٧ كانون الثاني ٢٠٠٧ أمام البرلمان الأوروبي، من الدول الأعضاء، العمل معا على مواجهة

---

1 – تقرير إخباري تحت عنوان (ميركل: إتمام صياغة معاهدة دستور الأوروبي قبل عام ٢٠٠٩)، إذاعة الصين الدولية- القسم العربي،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي:
www.ar.chinabroadcast.cn/189/2006/10/12/41@64205.htm بتأريخ ٢٠٠٦/٦/١٦.

(**تحديات القرن الحادي والعشرين**) وفي مقدمتها العولمة والإرهاب الدولي، مؤكدة أن مواجهتها تتطلب الإتفاق على دستور مشترك، وصرحت أن بلادها ستعمل كل مابوسعها لإحياء الدستور الأوروبي قبل نهاية فترة رئاستها للمجلس الأوروبي في حزيران عام ٢٠٠٧، وحذرت مما أسمته "**فشلا تأريخيا**" إذا لم يتم التوصل الى إتفاق بهذا الخصوص، وأعتبرت أنه خلال التشريعات الحالية لن يكون لدى الاتحاد القدرة على إتخاذ القرارات الضرورية[(١)].

وفي سياق الجهود المبذولة لإنقاذ الدستور الأوروبي، نظمت الدول المصدقة على الدستور في مدريد في ٢٦ كانون الثاني ٢٠٠٧ لقاء خاص تحت شعار (**أصدقاء الدستور الأوروبي– من أجل أوروبا أفضل**) بهدف إحياء الدستور الأوروبي. حيث قال وزير الخارجية الإسباني ميجويل انجيل ميراتيونوس (الوثيقة بصيغتها الحالية ليست مثالية، لكنها أفضل ما لدينا حاليا)[(٢)]. ودعا فيه رئيس الوزراء البلجيكي **غي فيرهو فشتات**، ممثلي الدول المشاركة إلى العمل على إنعاش الدستور الأوروبي محذرا (**مغبة**) إفتقار نصه الأصلي، وأكد على أنه (يتعين على الدول التي صادقت على الدستور أن تمارس ضغطا مضادا على الذين يريدون البحث عن حلول مختزلة)[(٣)]، وفي إطار المساعي الألمانية المبذولة لإحياء فكرة الدستور الأوروبي إتجهت المستشارة ميركل إلى براغ يوم ٢٦ كانون الثاني٢٠٠٦ لإجراء مباحثات مكثفة مع الرئيس التشيكي، إلا أنها فشلت في إقناعه بضرورة إحياء الجهود في تشيكيا للمصادقة على الدستور الأوروبي، حيث أعلن الرئيس التشيكي **فاتسلاف كلاوس** رفض بلاده للوثيقة بصيغتها الحالية معتبرا إياها (غير مفيدة)، وأضاف أنه يتفق مع بولندا في أن هناك ضرورة لصياغته من جديد[(٤)].

جدير بالذكر أن زعماء دول الإتحاد الأوروبي وأثناء الإحتفالات بمناسبة الذكرى السنوية الخمسين لإبرام معاهدة روما عام ١٩٥٧ التي جرت في برلين في ٢٥ آذار ٢٠٠٧، تبنوا بيانا تحت عنوان (**إعلان برلين**)، أكدت فيه الدول الأعضاء على تمسكهم بفكرة إتحاد أوروبي كوسيلة نحو تحقيق السلام والرخاء والديمقراطية، وكذلك على عزمهم في تجديد الشكل السياسي لأوروبا بما يساير العصر ومتطلباته وأن يرتكز الإتحاد الأوروبي على قاعدة جديدة مشتركة بحلول إنتخابات البرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٩[(٥)]. بذلك يمكن القول أفتتح الإعلان رسميا معاودة التفاوض حول الدستور الأوروبي الذي قالت عنه المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل أنها تريد صون جوهره حتى لو كانت بعض الدول

---

1 – تقرير إخباري تحت عنوان (ميركل تدعو إلى إنقاذ الدستور الأوروبي)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/١/١٧. وللمزيد من التفاصيل أنظر النص الكامل لكلمةانجيلا ميركل أمام البرلمان الأوروبي يوم ١٧ كانون الثاني ٢٠٠٧ المتاح على شبكة الانترنت باللغة الانجليزية على الموقع التالي www.eu2007.de آخر زيارة له بتأريخ ٢٠٠٧/١/١٩.

2 – تقرير إخباري تحت عنوان (ميركل في براغ من أجل تمهيد الطريق أمام التصديق على الدستور الأوروبي)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/١/٢٦.

3 – تقرير إخباري تحت عنوان (لقاء مدريد يتعرض لإنتقادات شديدة)، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.adnki.com بتأريخ ٢٠٠٧/١/٢٦.

4 – نفس المصدر أعلاه.

5 – أنظر نص (إعلان برلين) على موقع المركز الأعلامي لوزارة الخارجية الألمانية، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.almania-info.diplo.de بتأريخ ٢٠٠٧/٣/٢٦.

متحفظة بشانه مثل بولندا وجمهورية التشيك وبريطانيا[١]، لكن مما يلاحظ في إعلان برلين هو أنه قد خلا من الإشارة إلى الدستور الأوروبي، مما يعني إن الدول الأعضاء على الرغم من أنها أكدت على ضرورة إصلاح الاتحاد الأوروبي لكنها ليست متفقة، على الأقل، على الدستور الأوروبي كإطار لهذه المهمة.

من جهة أخرى كان الدستور الأوروبي أحد المواضيع التي أعلن مرشحوا الرئاسة الفرنسية لإنتخابات نيسان ٢٠٠٧ عن موقفهم بشأنها، فقد تحدث مرشح المحافظين نيكولاي ساركوزي عن نموذج مبسط ومختصر للدستور لعرضه أمام البرلمان الفرنسي بغية الموافقة عليه كخطة للخروج من مأزق مشروع الدستور، أي أنه كان يرفض فكرة الإستفتاء الشعبي مجددا، في حين مرشحة اليسار سيجولين رويال كانت تريد عرض مشروع الدستور الأوروبي على الإستفتاء ثانية عام ٢٠٠٩[٢].

وبعد فوز ساركوزي في فرنسا بدأت المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل بمشاورات حول سبل التفاوض من جديد بشأن الدستور الأوروبي، وكانت ألمانيا والدول التي صدقت على الدستور تأمل أن يكون النص الجديد مشابها قدر الإمكان للنص القديم، في حين كانت بولندا وجمهورية التشيك تطالب بإعادة صياغته[٣]، وفي هذا السياق قررت رئاسة الاتحاد الأوروبي أن يجتمع في برلين يوم ١٦ أيار ٢٠٠٧ الخبراء المختصون بمناقشة نص الدستور من الدول الأعضاء لتسوية الخلافات فيما بينهم حول مسودة الدستور المقترحة[٤].

ومع إقتراب موعد القمة الأوروبية في حزيران ٢٠٠٧، بدأت الخلافات بين وجهة نظر الدول الأعضاء تبرز بصورة أوضح بشأن الدستور الأوروبي، حيث أعلنت بولندا عدة مرات انها يمكن أن ترفض الدستور الأوروبي خلال القمة بسبب معارضتها لنظام تصويت (الأغلبية المزدوجة)، وطالبت بإقرار نظام جديد بإسم (الجذر التربيعي)، الذي كما كانت تزعم بولندا أنه سيمنح مواطني الدول الأصغر في الإتحاد نفوذا أكبر[٥]، وكانت جمهورية التشيك تؤيد الموقف البولندي[٦]، وقد جاءت المطالب البولندية والدعم التشيكي لها بأنهما تتشاركان في حذرهما من تزايد تأثير ألمانيا على قرارات المجلس لأنها، بحسب زعمهما، المستفيد الأكبر من نظام الأغلبية المزدوجة الذي يعتمد على نسبة السكان[٧]. من

---

1 – تقرير إخباري تحت عنوان (التوقيع على إعلان برلين يدفع الأتحاد الأوروبي إلى الأمام)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٣/٢٥.

2 – تقرير إخباري تحت عنوان (فرنسا أهم من أوروبا ودستورها في حملة المرشحين لخلافة شيراك)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٤/١٥.

3 – تقرير إخباري تحت عنوان (باروسو ينظم قمة مصغرة بهدف إنقاذ الدستور الأوروبي)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٤/٢٦.

4 – تقرير إخباري تحت عنوان (ألمانيا ستعيد طرح الدستور الأوروبي الموحد)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٥/١٥.

5 – تقرير إخباري تحت عنوان (شتايماير وبارسو يطالبان دول الاتحاد الأوروبي بالقبول بحل وسط في قضية الدستور)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٦/١٢.

6 – تقرير إخباري تحت عنوان (بولندا تلمح إلى إفشال مشروع الدستور الأوروبي وباروسو يجدد دعمه لميركل)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٦/١٥.

7 – هدى حوا، مقالة بعنوان (الدستور الأوروبي وسجال موازين قوى)، جريدة السفير،العدد ١٠٧٣٠ بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٢،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.assafir.com .

جهة أخرى كانت بريطانيا ترى أنه يجب على المعاهدة الجديدة ألا تجعل ميثاق الحقوق الأساسية في الاتحاد، بما فيها حق الإضراب، ملزما قانونيا، إلى جانب طلبها بتقليص سلطات وزير خارجية الاتحاد الأوروبي المقترح وتغيير لقبه. وبالمقابل حذر المستشار النمساوي ألفريد جوزينباور كل من بولندا وبريطانيا في المبالغة في المطالب[1]، وكذلك أعربت إسبانيا على لسان وزير خارجيتها ميجيل أنجل موراتينوس، قبل إنعقاد القمة الأوروبية عن قلقه من خطط بريطانيا الرامية الى (تمييع) مشروع الدستور الأوروبي خلال القمة، وذكرت صحيفة (إل باييس) الأسبانية أن أسبانيا ربما تحاول منع إستحداث منصب رئيس الاتحاد الأوروبي، وهو المنصب المرشح له رئيس الوزراء البريطاني توني بلير، إذا حاولت بريطانيا وبولندا إضعاف سلطات وزير خارجية الاتحاد[2].

ووسط أجواء مشحونة بين الدول الأعضاء بسبب خلافاتهما بشأن الدستور الأوروبي، قدمت ألمانيا، عشية القمة الأوروبية، إقتراحا للدول الأعضاء في الاتحاد فحواه أن يتخلوا عن فكرة وضع دستور أوروبي موحد عندما يلتقون في قمتهم يوم ٢١ حزيران٢٠٠٧، وجاء في نص المقترح، الذي وزعته الحكومة الألمانية على شكل ورقة على حكومات الدول الأعضاء، إن مبدأ الدستور قد تم التخلي عنه وإقترحت بدلا من ذلك تسمية المعاهدة الجديدة بـ(معاهدة الإصلاح)، وقدمت الورقة للدول الأعضاء التي كانت تعارض بعض البنود الأساسية من الدستور عدة تنازلات[3].

بدأت أعمال القمة يوم ٢١ حزيران ٢٠٠٧ وإستمرت يومين، وبعد مفاوضات مكثفة إتفقت الدول الأعضاء على أسس معاهدة جديدة تحت عنوان (معاهدة الإصلاح) التي ستحل مكان الدستور الأوروبي أملا في إخراج الاتحاد الأوروبي من أزمة التصديق على الدستور الأوروبي، وبموجب مشروع المعاهدة الجديدة تخلت الدول الأعضاء عن الكثير من العبارات ذات المعنى الرمزي التي يمكن أن توحي بوجود سلطة أعلى من سلطة الدول الوطنية الأوروبية مثل عبارة (الدستور، والنشيد الوطني الأوروبي، والعلم الأوروبي) إرضاء لفرنسا وهولندا وبريطانيا وبولندا[4]، وينص الإتفاق الجديد على توجيه الرئاسة البرتغالية للمجلس الأوروبي، التي بدأت في ١ تموز ٢٠٠٧، دعوة لعقد مؤتمر مابين الحكومي قبل نهاية تموز ٢٠٠٧ لوضع اللمسات الأخيرة وصياغة المعاهدة الجديدة إلى نهاية عام ٢٠٠٧ على أبعد تقدير، وعلى الدول الأعضاء أن تصادق عليها لتدخل حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩[5].

في الحقيقة جاء الإتفاق على المعاهدة الجديدة نتيجة المساومة بين الأطراف المختلفة بشأن الدستور الأوروبي، لذلك كانت بمثابة الحد الأدنى لتحقيق المطالب المتعارضة للدول الأعضاء، وعليه

---

1 – تقرير إخباري تحت عنوان (قمة شاقة جدا في بروكسل اليوم)، الإخبار،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.al-akhbar.com بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٢.

2 – تقرير إخباري تحت عنوان (خلافات بريطانية–أسبانية قبيل بدء أعمال القمة الأوروبية)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠.

3 – تقرير إخباري تحت عنوان (أوروبا تتخلى عن فكرة الدستور الموحد)، المتاح على شبكة الانترنت على موقع BBC على العنوان التالي : www.bbcarabic.com بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠.

4 – تقرير إخباري تحت عنوان (ولادة قيصرية للمعاهدة الأوروبية المعدلة)، إذاعة هولندا العالمية– هولندا تتكلم عربية،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.arabic.rnw.nl بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٥.

5 – تقرير إخباري تحت عنوان (الاتحاد الأوروبي يطلق معاهدة جديدة بعد مفاوضات مارثونية مع وارسو)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٢.

أحتفت بريطانيا وفرنسا وهولندا بالمعاهدة الجديدة كإنتصار سياسي لحكوماتها التي كانت ترمي إلى إجازة المعاهدة في برلماناتها الوطنية بدلا من الإستفتاء الشعبي الذي يحمل مخاطر رفضها من جديد، وحصل البريطانيون على ماكان يرغبون فيه بخصوص التطبيق الإختياري لبنود ميثاق حقوق الأساسية بالنسبة لهم وكذلك بعض القضايا الخاصة بمجال العدالة والشؤون الداخلية التي كانت تعتبرها مساسا بسيادتها، وتمت تلبية الطلبات البولندية من خلال تأجيل تطبيق نظام (الأغلبية المزدوجة) في التصويت في المجلس الى عام ٢٠١٤ بدلا من عام ٢٠٠٩[1]، ورحب رومانو برودي رئيس الوزراء الإيطالي أيضا بالمعاهدة الجديدة وأعتبر بأنها من شانها أن تجعل أوروبا (أقوى)، لكنه أنتقد بريطانيا لأنها، كما زعم، بأنها (كبحت جماح) إتفاق أكثر طموحا[2]، ورأى خوسيه لويس ثاباتيرو رئيس الوزراء الأسباني (أن كل طرف قدم بعض التنازلات، وهذا يعود بالفائدة على الجميع)[3]، وعلقت المستشارة الألمانية على نتائج القمة بقولها (بطبيعة الحال قد تكون ثمة إنتقادات، لكن الأهم بالنسبة لي ولنا هو الخروج من الشلل)[4].

٤-٣-٢: إطار مشروع (معاهدة الإصلاح) ومقارنته بالدستور الأوروبي:

كما لاحظنا في السابق، ان الدول الأعضاء في قمة بروكسل في يومي ٢١ و ٢٢ حزيران ٢٠٠٧ إتفقت على تفويض كإطار وأساس لمعاهدة جديدة بشأن الاتحاد الأوروبي التي تسمى (معاهدة الإصلاح)، حيث نص هذا التفويض على البنود التي على مؤتمر مابين الحكومات، الذي سينعقد أثناء الرئاسة البرتغالية للمجلس الأوروبي للنصف الثاني من عام ٢٠٠٧، أن يقدم في إطارها الصيغة النهائية للمعاهدة الجديدة لتوقع عليها الدول الأعضاء والبدء بالتصديق عليها خلال عام ٢٠٠٨ لتدخل حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩، ويمكن تلخيص أهم بنود هذا التفويض في النقاط التالية[5]:

١- على مؤتمر مابين الحكومي إعداد إتفاقية بإسم (معاهدة الإصلاح) التي تعدل المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي مع الأخذ بنظر الإعتبار تعزيز الكفاءة والشرعية والديمقراطية في الاتحاد الموسع، بالإضافة إلى تماسك عمله الخارجي، ويتم إلغاء مفهوم الدستور الأوروبي.

٢- معاهدة الإصلاح تعدل على التوالي كل من معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢ ومعاهدة روما عام ١٩٥٧، كما فعلت ذلك كل من معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧ ومعاهدة نيس عام ٢٠٠٠ ، وسيكون للاتحاد الأوروبي شخصية قانونية واحدة، ويستبدل عبارة

---

1 – تقرير إخباري تحت عنوان (قمة أوروبية متوترة تتفق على المعاهدة الجديدة)، إذاعة هولندا العالمية- هولندا تتكلم عربية،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.arabic.rnw.nl بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٣.

2 – تقرير إخباري تحت عنوان (الزعماء الأوروبيون يلتقطون أنفاسهم بعد قمة ماراثونية)، دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٣.

3 – تقرير إخباري تحت عنوان (قمة بروكسل تجنبت أوروبا كارثة)، جريدة الأخبار،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.al-akhbar بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٥.

4 – تقرير إخباري تحت عنوان (الاتحاد الأوروبي يطلق معاهدة جديدة بعد مفاوضات ماراثونية مع وارسو)،المصدر السابق.

5- The new EU Reform Treaty: What was agreed at the European summit?, http://www.federalunion.org.uk/news/2007/070623reformtreatyanalysis.shtml

(الجماعةCmmmunity) في معاهدة روما بعبارة (الاتحاد Union) وسيخلف الاتحاد الأوروبي الجماعة الأوروبية.

٣- لايستعمل في المعاهدة الجديدة تعبير (الدستور) ويتم تبديل عنوان منصب (وزير الاتحاد للشؤون الخارجية) الذي جاء في الدستور الأوروبي بعنوان (الممثل الأعلى للاتحاد لشؤون الخارجية والسياسة الأمنية)، ويتم إلغاء تعابير (القانون) و (قانون الإطار) في الدستور الأوروبي ويحتفظ بالتعابير السارية في الوقت الحاضر، أي (اللائحة) و (التوجيهات) بدلا منهما.

٤- لن تكن هناك بنود في المعاهدة الجديدة تذكر رموز الاتحاد مثل العلم والنشيد والشعار.

٥- يلغى البند الخاص بأولوية القانون الأوروبي في الدستور الأوروبي ويعمل بالوضع المستقر والثابت وفقا لقرارات محكمة العدل الأوروبية بهذا الخصوص.

٦- المعاهدة تبقي على نظام التصويت المزدوج الذي نص عليه في الدستور الأوروبي، لكن لضمان دعم بولندا لن يطبق هذا النظام قبل عام ٢٠١٤ بدلا من عام ٢٠٠٩ كما نص على ذلك الدستور الأوروبي، ويمكن لأية دولة عضو، حتى عام ٢٠١٧، أن تطلب تطبيق نظام التصويت السابق الوارد في معاهدة نيس.

٧- نطاق القرارات التي تتخذ بالأغلبية الموصوفة وبالإتفاق مع البرلمان الأوروبي يبقى كما نص عليه الدستور الأوروبي ولاسيما في مجال التعاون القضائي والشرطة، لكن البريطانيون حصلوا على حق عدم تطبيق القرارات المتخذة في هذه المجالات إلا إذا أرادوا ذلك.

٨- تعزيز سلطات البرلمانات الوطنية فيما يتعلق بإقتراحات المفوضية إذا أعتبرت إنها تتعدى على الإختصاصات الوطنية.

٩- ميثاق الحقوق الأساسية يكون ملزما وينطبق على مؤسسات الاتحاد الأوروبي كما نص الدستور على ذلك، لكنه لاينطبق على القانون الداخلي في بريطانيا.

١٠- الإشارة إلى معايير إنضمام أعضاء جدد (معايير كوبنهاجن عام ١٩٩٣) الى الاتحاد الأوروبي، وذلك كانت تلبية لمطلب هولندا.

أما فيما يتعلق بأهم التعديلات والتغييرات التي جاء بها الدستور الأوروبي وتبقى على حالها في معاهدة الإصلاح، هي كمايلي[1]:

١- تخفيض حجم المفوضية الأوروبية في عام ٢٠١٤ إلى ثلثي عدد الدول الأعضاء.

٢- إنتخاب رئيس المجلس الأوروبي لمدة عامين ونصف عام .

٣- تغيير حجم البرلمان الأوروبي الى ٧٥٠ مقعد.

٤- إنتخاب البرلمان الأوروبي لرئيس المفوضية الأوروبية بناء على إقتراح من المجلس الأوروبي.

٥- دمج ألأعمدة الثلاثة للاتحاد الأوروبي (عمود الجماعة الأوروبية، وعمود السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وعمود التعاون في مجال العدالة والشؤون الداخلية) في الشخصية الموحدة للاتحاد الأوروبي.

٦- منح الاتحاد الأوروبي شخصية قانونية واحدة.

٧- تحديد إختصاصات الاتحاد الأوروبي.

1- The new EU Reform Treaty,op.cit..

٨- تعزيز دور البرلمان الأوروبي في عملية التشريع.

٩- نظام الأغلبية المزدوجة في التصويت في المجلس.

١٠- توسيع نطاق المجالات التي تتخذ فيها التشريعات والقرارات في المجلس بالأغلبية الموصوفة.

١١- دمج منصبي الممثل الأعلى للسياسة الخارجية في المجلس ومفوض العلاقات الخارجية في المفوضية الأووربية في منصب واحد ليمثل الاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية والتنسيق بين المجالين.

إذن يلاحظ من البنود الرئيسة لمعاهدة الإصلاح أن الاتحاد الأوروبي بدأ في التحرك من جديد، ومع أن التفويض الذي حصل عليه مؤتمر مابين الحكومات بوضع معاهدة جديدة سوف يسفر عن شيء أقل من دستور، إلا أن المعاهدة القادمة سوف تتجاوز معاهدة نيس الحالية (بمسافة شاسعة)، وبالمعاهدة الجديدة تتحول الإصلاحات التي يحتاجها الاتحاد إلى حقيقة واقعة، لقد كان الاتحاد الموسع في حاجة ماسة إلى مؤسسات جديدة تعمل بكل كفاءة وشفافية، لأنها تدعو إلى تعيين وزير خارجية جديد للاتحاد الأوروبي، على الرغم من إنه سيحرم من هذا اللقب رسميا، سيتمتع بصلاحيات إدارية قوية في كل من المفوضية الأوروبية والمجلس الأوروبي، وسوف يحل محل الرئاسة الدورية رئيسا منتخبا للمجلس الأوروبي، وتسعى المعاهدة إلى إيجاد نوع من التوازن الجديد بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، ومنح البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية دورا أكثر قوة، كما سيحصل مواطنو الاتحاد الأوروبي على حقوق أساسية ملزمة قانونا، وتصبح قرارات الأغلبية هي القاعدة العامة المعمول بها، كما سيتم تفعيل إجراء تصويت الأغلبية المزدوجة، حتى ولو جاء ذلك بعد بعض التأخير(١).

في الحقيقة إن خسارة الدستور الأوروبي، التي ظهرت بوادرها مع رفض الشعب الفرنسي والشعب الهولندي في التصديق عليه عام ٢٠٠٥، كما يقول يوشكا فيشر وزير خارجية ألمانيا السابق (١٩٩٨-٢٠٠٥)، كانت بمثابة إضاعة فرصة تأريخية لتجاوز معاهدة ويستفاليا عام ١٦٤٨ التي رسمت حدود الدولة القومية في أوروبا(٢)، لكن يدل ذلك على أن نسف السيادة الوطنية للدول الأعضاء لصالح سيادة أشمل تحت مظلة الاتحاد الأوروبي إصطدم بمخاوف الرأي العام الذي لم يصل بعد إلى مرحلة التخلي عن السيادة الوطنية(٣). لكن مع ذلك لاحظنا أن الدول الأعضاء، على الأقل التي صادقت على الدستور وتشكل الأغلبية، كانت مصرة، على إنقاذ جوهر الدستور الأوروبي سواء أكان في إطار الدستور ذاته أم في إطار معاهدة جديدة، لماذا ؟

أشرنا في السابق الى رأي يورجن هابرماس فيما يتعلق بحاجة الاتحاد الأوروبي إلى الدستور، فقد أكد على إن الاتحاد الأوروبي بحاجة الى توحيد كلمته في مجال السياسة الخارجية ليلعب دورا أكبر على الساحة العالمية، وكذلك هناك حاجة إلى تعميق التكامل الأوروبي لمواجهة تحديات العولمة للنظام

---

1 - **يوشكا فيشر،الاتحاد الأوروبي يتحرك إلى الأمام أخيرا،ترجمة إبراهيم محمد علي، مقال منشور على الموقع الألكتروني لمعهد العلوم الإنسانية** Project Syndicate**، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي:** www.project-syndicate.org **أخر زيارة له ٢٠٠٧/٧/٢٣.**

2 - **ويليام فاف،الاتحاد الأوروبي بين التطلعات المستقبلية ومعضلة السيادة الوطنية، مقالة منشورة على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي:** www.voltairenet.org/article/33185.html **بتأريخ ٢٠٠٦/١/٢.**

3 - **نفس المصدر أعلاه.**

الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في الدول الأعضاء، لأن الدول الأعضاء في الاتحاد لاتستطيع أن تقوم بهذه المهمة لوحدها، لذلك فإن وجود الاتحاد الأوروبي هو السبيل الوحيد لمواجهة هذه التحديات، وهو بدوره يحتاج إلى إصلاحات وإختصاصات جديدة ليكون بمستوى هذه المهمة، الأمر الذي يحتاج إلى معاهدة جديدة بمستوى الدستور. ونلاحظ إن أنجيلا ميركل عبرت عن هذه الحقيقة أثناء خطابها أمام البرلمان الأوروبي يوم ١٧ كانون الثاني ٢٠٠٧ عندما أشارت إلى أن الدستور الأوروبي هو الطريق لمواجهة تحديات العولمة والإرهاب الدولي وليلعب الأوروبييون دورا فعالا على الساحة العالمية. وأكد يوشكا فيشر على ذلك بقوله (إن العالم خارج أوروبا يتغير بسرعة، ولن ينتظر أوروبا الغارقة في عملية تنظيمية معقدة من إكتشاف الذات، ولقد باتت البدائل واضحة: إما أن نلحق بالركب أو نتخلف عنه)[١].

لذلك لم تكن بوسع الدول الأعضاء أن تتخلى عن جوهر الدستور الأوروبي وأن تكتفي بمعاهدة "بسيطة"، حتى إذا تخلوا عن العبارات السيادية مثل الدستور ووزير الخارجية والرموز مثل العلم والنشيد والشعار في المعاهدة الجديدة، لكي تتمكن دول مثل فرنسا وهولندا وبريطانيا المصادقة على المعاهدة الجديدة خلال برلماناتها ولن تضطر إلى المخاطرة بها بإجراء إستفتاء شعبي للمصادقة عليها أو حرصا على سيادة الدول الأعضاء، وعليه يمكن القول إن طريق أوروبا إلى الوحدة أصبح حتميا، ولو بالتدريج، وأن السيادة الوطنية قد تعرقل مسيرة التكامل الأوروبي نحو تحقيق الوحدة لكنها لا توقفها.

1 – يوشكا فيشر،مستقبلان في إنتظار أوروبا،ترجمة إبراهيم محمد علي، مقالة منشورة على الموقع الألكتروني لمعهد العلوم الإنسانية Project Syndicate، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي:
www.project-syndicate.org أخر زيارة لها ٢٠٠٧/٧/٢٣.

٥- الخاتمة والاستنتاجات

على الرغم من أن فكرة الوحدة الأوروبية ترجع بجذورها إلى قرون عدة قبل الحرب العالمية الثانية، إلا أنها لم تنتقل من عالم الخيال والأفكار إلى عالم الواقع والتطبيق إلا بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة لتضافر عدة عوامل اقتصادية وسياسية التي كانت تتعلق بالأوضاع الداخلية التي كانت تمر بها الدول الأوروبية في تلك الفترة، وبأوضاع السياسة العالمية التي ترتبت على الحرب.

وعليه بدأت مسيرة الوحدة الأوروبية على وفق منهج الوظيفية الجديدة من قبل ست دول في أوروبا الغربية بالوحدة في قطاع الفحم والصلب عام ١٩٥١ بهدف الوصول إلى الوحدة السياسية الشاملة بالتدريج ، ومنذ ذلك الحين أبرمت الدول الأعضاء مجموعة من المعاهدات، آخرها كانت الدستور الأوروبي عام٢٠٠٤، والتي ترتبت على جميعها توسع أفقي وعمودي كبيران للاتحاد الأوروبي، بحيث أصبح عدد الدول الأعضاء للاتحاد في الوقت الحاضر ٢٧ دولة أوروبية، وتشمل مجالات نشاط الاتحاد المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.كذلك للاتحاد مؤسسات تعمل على تحقيق أهدافه على وفق المعاهدات المنشئة له.

جدير بالذكر إنه بهدف تحديد طبيعة الاتحاد الأوروبي، في ضوء تحليلنا لنصوص المعاهدات المنشئة للاتحاد وفحصنا للفرضيات التي حددناها في إطار هذه الرسالة توصلنا إلى النتائج الآتية:

١- عند مقارنة الاتحاد الأوروبي بالمنظمات الدولية الحكومية، من حيث عناصرها والمؤسسات والنظام المالي، استنتجنا أن الاتحاد الأوروبي ليس بمنظمة دولية حكومية، لأنه لايشبه هذا الأخير من حيث العناصر المكونة وتعدد المؤسسات وعملية صنع القرار فيه ومدى إلزام تشريعاته وقراراته للدول الأعضاء والنظام المالي المتبع فيه، إلى جانب ذلك هناك خصائص للاتحاد الأوروبي لاتستوعبها المنظمات الدولية مثل المواطنة الأوروبية والعملة الموحدة وإشراك الأقاليم والفئات الاجتماعية للدول الأعضاء في عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي .

٢- عند مقارنة الاتحاد الأوروبي بالاتحادات الكونفدرالية، تبين لنا أن الاتحاد الأوروبي ليس اتحادا كونفدراليا، بل هو اتحاد أوثق من الاتحادت الكونفدرالية من حيث الدوافع والأهداف، كذلك يختلف عنها من حيث تعدد المؤسسات وتشكيلاتها وعملية صنع القرار ومدى إلزام تشريعاته وقراراته ومدى تقييده لسيادة الدول الأعضاء، ذلك على الرغم من وجود بعض أوجه التشابه بين الاتحاد الأوروبي وبين الاتحادت الكونفدرالية، لاسيما فيما يتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة وبعض جوانب التعاون في مجال العدالة والشؤون الداخلية.

٣- عند مقارنة الاتحاد الأوروبي بالدولة الفدرالية، لاحظنا أن الاتحاد الأوروبي وبالرغم من وجود بعض خصائص جوهرية للدولة الفدرالية فيه، لكن لم يصل بعد إلى مرحلة الدولة الفدرالية ، كونه لايتمتع بالاختصاص الشامل في مجال السياسة الخارجية والأمنية، وليس له جيش أوروبي تحت سلطة مؤسساته، ولايتمتع بكامل الاختصاصات في مجالات المالية والضريبة، إلى جانب احتفاظ الدول الأعضاء فيه بشخصيتهم القانونية الدولية كدول مستقلة ومعترفة بها وليس كولايات للدولة الفدرالية.

٤- الاتحاد الأوروبي هو اتحاد من نوع خاص يهدف إلى تحقيق الوحدة الشاملة بين الدول الأعضاء فيه، ليس بمنظمة دولية حكومية ولا باتحاد كونفدرالي، على الرغم من وجود بعض أوجه

التشابه بينه وبين المنظمات الدولية أو الاتحادات الكونفدرالية، ولم يصل إلى مستوى الدولة الفدرالية على الرغم من وجود خصائص الفدرالية فيه، ويعمل عن طريق المزج بين الآليتين الاندماجية والتعاونية في آن واحد، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لكن الآلية الاندماجية تتوسع وتتطور باستمرار على حساب الآلية التعاونية، أي يتوسع "البعد الفدرالي" فيه باستمرار على حساب البعد مابين الحكومي "البعد الكونفدرالي"(إذا صح التعبير)، وهو في تطور مستمر ولم يصل بعد إلى شكله النهائي. إذن فإن الاتحاد الأوروبي في صيرورة دائمة نحو الوصول إلى الهدف النهائي: وحدة الأوروبيين.

٥- عند تطرقنا إلى أهم التغييرات والتعديلات التي جاء بها الدستور الأوروبي مقارنة بالمعاهدات المنشئة، لاحظنا أن الدستور الأوروبي لم يغير النتيجة التي توصلنا اليها بخصوص طبيعة الاتحاد الأوروبي في ضوء المعاهدات المنشئة للاتحاد، أي الاتحاد الأوروبي في ضوء مشروع الدستور الأوروبي هو ذاته اتحاد من نوع خاص، لكن دفع الدستور بالاتحاد نحو المزيد من التكامل والوحدة.

المصادر

أولا: المصادر باللغة العربية

الكتب

١- د.إبراهيم محمد العناني،التنظيم الدولي، دار الفكر العربي،دون جهة نشر،١٩٧٠.

٢- د.أبراهيم محمد العناني،مجلس أوروبا،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٨١.

٣- د.أحمد الموسوي،جامعة الدول العربية،دار العلم،دمشق،١٩٨٤.

٤- أحمد حسين الرفاعي،أثر السوق الأوروبية الموحدة على القطاع المصرفي الأوروبي والمصاريف العربية،ط١،مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية:دراسات استراتيجية(٨)،أبوظبي،١٩٩٧.

٥- د.أحمد رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري،القسم الأول،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٩٧.

٦- أحمد عباس عبد البديع،العلاقات الدولية -أصولها وقضاياها المعاصرة-،مكتبة عين شمس،القاهرة،١٩٨٨.

٧- أحمد عبداللطيف العبار،ألمانيا الغربية وعواصف السياسة الدولية،ط١،دار الشعب،القاهرة،١٩٧٥.

٨- د.أحمد نوري النعيمي،تركيا وحلف شمال الأطلسي،الدار الوطنية للتوزيع والإعلان،بغداد،١٩٨١.

٩- أسامة المجذوب،العولمة والإقليمية،ط٢،الدار المصرية اللبنانية،القاهرة،٢٠٠١.

١٠- د.اسماعيل الغزال،القانون الدستوري و النظم السياسية،ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،بيروت،١٩٨٢.

١١- د.اسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية،ط٢،منشورات ذات السلاسل،الكويت،١٩٧٩.

١٢- د.اسماعيل صبري مقلد،الاستراتيجية والسياسة الدولية،ط٢،مؤسسة الأبحاث العربية،بيروت،١٩٨٥.

١٣- د.اسماعيل صبري مقلد،نظريات السياسة الدولية،ط١،جامعة الكويت،١٩٨٢.

١٤- د.الشافعي محمد بشير، السوق الأوروبية المشتركة أقوى المنظمات الاقتصادية الدولية،منشأة المعارف،الأسكندرية- مصر،دون سنة طبع.

١٥- د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،مكتبة الجلاء الجديدة، المنصور-مصر،دون سنة طبع.

١٦- د.الشافعي محمد البشير،قانون حقوق الإنسان،ط٣،منشأة المعارف بالاسكندرية، الأسكندرية- مصر ،٢٠٠٤.

١٧- د.بطرس بطرس غالي و د.محمود خيري عيسى،مدخل في علم السياسة،ط١٢،مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة،١٩٩١.

١٨- د.ثروت بدوي،النظم السياسية،ج١،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٦٤.
١٩- جمال الشلبي ،العرب وأوروبا،ط١،المؤسسة العربية للدراسات والنشر،بيروت،٢٠٠٠.
٢٠- د.جورج قرم، تعدد الأديان وأنظمة الحكم، دار النهار للنشر، بيروت،١٩٧٩.
٢١- د.حازم الببلاوي،النظام الاقتصادي الدولي المعاصر،سلسلة عالم المعرفة:(٢٥٧)،الكويت،٢٠٠١.
٢٢- د.حازم محمد عتلم،الدور الإنمائي للاتحاد الأوروبي داخل دول العالم الثالث،ط١،جامعة الكويت،الكويت،١٩٩٨.
٢٣- د.حازم محمد عتلم،المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة،ط٣،مكتبة الآداب،القاهرة،٢٠٠٥.
٢٤- د.حسن الجلبي، القانون الدولي العام، ج١، مطبعة شفيق، بغداد،١٩٦٤.
٢٥- د.حسن علي الذنون، فلسفة القانون،ط١،مطبعة العاني،بغداد،١٩٧٥.
٢٦- د.حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن،سلسلة عالم المعرفة:(٢٠٢)،الكويت،١٩٩٥.
٢٧- د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٤.
٢٨- د.حسين شريف،الأحتواء الأمريكي في مواجهة الابتزاز السوفيتي(١٩٤٥-١٩٦٧)،ج١، الهيئة المصرية العامة للكتاب،٢٠٠٣.
٢٩- د.حميد السعدي،مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي،مطبعة المعارف،بغداد، دون تأريخ النشر.
٣٠- د.خيرالدين عبداللطيف محمد،اللجنة الأوروبية لحقوق الأنسان ودورها في تفسير وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات،مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب،القاهرة،٢٠٠٥.
٣١- د.درية شفيق بسيوني،أوروبا الموحدة بين مواقف الأحزاب ورؤى الزعامات،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية: الأهرام،القاهرة،٢٠٠٠.
٣٢- د.زهير شكر،الوسيط في القانون الدستورى،ج١،ط٣،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر،دون جهة نشر،١٩٩٤.
٣٣- د.سامي عفيفي حاتم،التكتلات الاقتصادية بين النظرية والتطبيق،ط٤،دون جهة نشر،٢٠٠٤.
٣٤- د.سعيد اللاوندي، القرن الحادي والعشرين هل يكون أمريكيا ، دار نهضة مصر،القاهرة،٢٠٠٢.
٣٥- د.سعيد اللاوندي،أمريكا – اوروبا: سايكس بيكو جديد في الشرق الأوسط،ط١،دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة،٢٠٠٦.
٣٦- سليمان صالح الغويل،الدولة القومية،ط٤،منشورات جامعة قار يونس،بنغازي-ليبيا،١٩٩٠.
٣٧- د.سمير صارم،اليورو،ط١،دار الفكر،دمشق،١٩٩٩.
٣٨- د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور القديمة،ط١، القاهرة، ١٩٨٩.
٣٩- د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور الوسطى، ط١،القاهرة،١٩٨٩.

٤٠- د.سمير عبدالمنعم أبو العينين،العلاقات العلاقات الدولية في العصور الحديثة ،ط١،القاهرة،١٩٨٩.
٤١- د.شيرزاد أحمد النجار، دراسات في علم السياسة،ط١،مطبعة وزارة الثقافة،أربيل-أقليم كوردستان/العراق،٢٠٠٤.
٤٢- د.صالح محمد بدرالدين،الأمم المحدة والمنظمات الإقليمية،ج٢،دون جهة ومكان نشر،٢٠٠٠.
٤٣- صلاح الدين حسن السيسي،الاتحاد الأوروبي والعملة الأوروبية الموحدة (اليورو) و السوق العربية المشتركة: الواقع والطموح، عالم الكتب،ط١، القاهرة، ٢٠٠٣.
٤٤- د.ضرغام عبدالله الدباغ، قضايا الأمن القومي والقرار السياسي، ط١،بغداد،١٩٨٦.
٤٥- عبدالجبار عبد مصطفى،الفكر السياسي الوسيط والحديث،ط١،دار الكتب للطباعة والنشر،جامعة موصل،١٩٨٢.
٤٦- د.عبدالحميد متولي وآخرون،القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف،الأسكندرية-مصر،دون سنة طبع.
٤٧- د.عبدالخالق عبدالله،العالم المعاصر والصراعات الدولية،سلسلة عالم المعرفة:(١٣٣)،الكويت،١٩٨٩.
٤٨- عبدالهادي عباس،السيادة،ط١،دار الحصاد للنشر والتوزيع،دمشق،١٩٩٤.
٤٩- د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المفوضية الأوروبية،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٠.
٥٠- د.عبدالرحمن رحيم عبدالله،محاضرات في فلسفة القانون،ط١،كلية القانون والسياسة-جامعة صلاح الدين،أربيل،١٩٩٩.
٥١- د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي: الدولة الأوروبية الكونفدرالية،دار النهضة العربية،القاهرة،دون سنة طبع.
٥٢- د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوربية المشتركة والوحدة الأوروبية،دار المعارف،القاهرة،١٩٨٤.
٥٣- د.عبدالغني بسيوني عبدالله،النظم السياسية، الدار الجامعية،الاسكندرية،دون سنة طبع.
٥٤- د.عبدالفتاح عبدالرزاق،مبدأ عدم التدخل والتدخل في القانون الدولي العام، ط١،مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل-كوردستان،٢٠٠٢.
٥٥- د.عبدالكريم علوان خضير،الوسيط في القانون الدولي العام،دار الثقافة،عمان،٢٠٠٢.
٥٦- د.عبد الملك يونس محمد،مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها والقضاء المختص بمنازعاتها،مطبعة جامعة صلاح الدين/أربيل،أربيل،٢٠٠٥.
٥٧- د.عبدالمنعم سعيد، الجماعة الأوروبية: تجربة التكامل والوحدة،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،سلسلة الثقافة القومية:(٥)،بيروت،١٩٨٦.
٥٨- د.عبدالواحد محمد الفار،أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية،دار عالم الكتب،القاهرة.

٥٩- د.عبدالوهاب حميد رشيد،الدور التكاملي للمشروعات العربية المشتركة،ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر/مكتبة شركة كاظمية للنشر والترجمة،لبنان/الكويت،١٩٨٥.
٦٠- د.عبدالوهاب حومد، الأجرام الدولي،ط١،جامعة الكويت،١٩٧٨.
٦١- عدم الإنحياز: من بلغراد إلى بغداد،منشورات العالم العربي،ط١،باريس،١٩٨٢.
٦٢- عزيز الدفاعي،السوق الأوروبية المشتركة ،ط١،دار الشؤون الثقافية العامة،بغداد،١٩٩٠.
٦٣- د.عزيز القاضي، تفسير مقررات المنظمات الدولية، المطبعة العالمية،القاهرة،١٩٧١.
٦٤- د.عصام عطية،القانون الدولي العام،ط٥،جامعة بغداد،بغداد،١٩٩٢.
٦٥- علاء عبدالوهاب،اليورو الساحر الأوروبي هل يحتل عرش الدولار،مطبوعات أخبار اليوم،القاهرة،دون سنة طبع.
٦٦- د.علي الحاج، سياسات دول الاتحاد الأوروبي في المنطقة العربية بعد الحرب الباردة،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٥.
٦٧- د.علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط٨، منشأة المعارف الأسكندرية،١٩٦٦.
٦٨- د.علي محافظة، ألمانيا والوحدة العربية ١٩٤٥-١٩٩٥، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة مواقف الدول الكبرى من الوحدة العربية:(٤)، ط١، بيروت،٢٠٠٢.
٦٩- د.عماد جاد و آخرون،الاتحاد الأوروبي والشرق الأوسط: الواقع وإحتمالات المستقبل،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام،القاهرة،٢٠٠١.
٧٠- د.عماد جاد،التدخل الدولي: بين الاعتبارات الأنسانية والأبعاد السياسية،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية- الأهرام-،القاهرة،٢٠٠٠.
٧١- د.عمر أحمد قدور،شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن،ط١،مكتبة مدبولي،القاهرة،١٩٩٧.
٧٢- غسان العزي،سياسة القوة: مستقبل النظام الدولي والقوى العظمى،ط١،مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق،بيروت،٢٠٠٠.
٧٣- د.فؤاد مرسي،الرأسمالية تجدد نفسها،سلسلة عالم المعرفة: (١٤٧)،المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب،الكويت،١٩٩٠.
٧٤- د.فخري رشيد مهنا و د.صلاح ياسين داود، المنظمات الدولية،جامعة الموصل، الموصل،دون سنة طبع.
٧٥- د.فريد راغب النجار،اليورو العملة الأوروبية الموحدة: الحقائق – الآثار التجارية والمصرفية- التوقعات،مؤسسة شباب الجامعة،الأسكندرية، ٢٠٠٤.
٧٦- د.كاظم هاشم نعمة، العلاقات الدولية،جامعة بغداد،بغداد،١٩٧٩.
٧٧- د.كمال المنوفي،نظريات النظم السياسية،ط١،وكالة المطبوعات،الكويت،١٩٨٥.
٧٨- مازن خليل غرايبة،المجتمع المدني والتكامل -دراسة في التجربة العربية-،ط١،مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية،سلسلة الدراسات الاستراتيجية:(٧٥)،أبو ظبي،٢٠٠٢.
٧٩- د.محسن الخضيري،اليورو: الإطار الشامل والكامل للعملة الأوروبية الوحيدة،ط١،مجموعة النيل العربية،القاهرة،٢٠٠١.

٨٠- د.محمد السعيد إدريس،تحليل النظم الإقليمية،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية-الأهرام،القاهرة،٢٠٠١.
٨١- د.محمد السعيد الدقاق، المنتظمات الدولية،مؤسسة الثقافة الجامعية،بلا جهة نشر،١٩٧٨.
٨٢- د.محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية، منشأة المعارف،الأسكندرية- مصر،دون سنة طبع.
٨٣- د.محمد السعيد الدقاق،التنظيم الدولي،دار المطبوعات الجامعية،أسكندرية-مصر،١٩٨٧.
٨٤- د.محمد المجذوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٨٥- د.محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام،الدار الجامعية،بيروت،١٩٩٩.
٨٦- د.محمد بوعشة، التكامل و التنازع في العلاقات الدولية الراهنة،ط١،دار الجيل/دار الرواد،لبنان/طرابلس،١٩٩٩.
٨٧- د.محمد سامي عبدالحميد و د.محمد السعيد الدقاق،التنظيم الدولي،دار المطبوعات الجامعة،الأسكندرية-مصر،٢٠٠٢.
٨٨- د.محمد طلعت الغنيمي،الاحكام العامة في قانون الامم،منشأة المعارف بالاسكنرية،مصر،٢٠٠٥.
٨٩- د.محمد طلعت الغنيمي،الوجيز في التنظيم الدولي،منشأة المعارف،الإسكندرية،١٩٧٧.
٩٠- د.محمد عبدالحميد أبو زيد،توازن السلطات ورقابتها،النسر الذهبي،القاهرة،٢٠٠٣
٩١- د.محمد عزيز شكري،الأحلاف والتكتلات في السياسة العالمية، سلسلة عالم المعرفة:(٧)،الكويت،١٩٧٨.
٩٢- د.محمد عمر مولود،الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق،ط١،مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر،أربيل،٢٠٠٠.
٩٣- د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية ومغزاها للتكامل العربي،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٤.
٩٤- د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،ط١،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،سلسلة بحوث ودراسات:(٣٤٩)،القاهرة،١٩٩٨.
٩٥- د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية،ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١.
٩٦- د.محمد هماوةندي،الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية،ط٢،أربيل-كوردستان،٢٠٠١.
٩٧- د.محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام،ط١، دار اليازوري العلمية، عمان،١٩٦٢.
٩٨- د.محمود الحمصي،خطط التنمية العربية وإتجاهاتها التكاملية والتنافرية،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،١٩٨٠.
٩٩- د.محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية،دار النشر للجامعات،القاهرة،٢٠٠١.
١٠٠- د.مرشد أحمد السيد و د.خالد سلمان الجود،القضاء الدولي الإقليمي،ط١،دارالثقافة للنشر والتوزيع،عمان-الأردن،٢٠٠٤.

١٠١- د.منذر الشاوي،القانون الدستوري:نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية:(٣)،بغداد،١٩٨١.

١٠٢- د.منذر الشاوي،مذاهب القانون،دار الحكمة، بغداد،١٩٩١.

١٠٣- د.منذر الشاوي،نظرية السيادة،منشورات العدالة:(٣)،بغداد،٢٠٠٢.

١٠٤- د.منير الحمش،مسيرة الأقتصاد العالمي في القرن العشرين،ط١،دار الأهالي للطباعة و النشر،دمشق،٢٠٠١.

١٠٥- د.مهدي جابر مهدي،السيادة و التدخل الانساني،مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر- سلسلة(١٣)،ط١،أربيل - كوردستان،٢٠٠٤.

١٠٦- د.ناظم عبدالواحد الجاسور ،الوحدة الأوروبية والوحدة العربية،دار المجدلاوي للنشر،عمان،٢٠٠١.

١٠٧- د.ناظم عبدالواحد الجاسور،ألمانيا الموحدة في القرن الحادي والعشرين،ط١،مركز الإمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية،سلسلة دراسات أستراتيجية :(٧٩)، دولة الأمارات العربية المتحدة ،٢٠٠٣.

١٠٨- القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفدرالية : السلطة التنفيذية (٦)،ط١،المكتبة القانونية،بغداد،٢٠٠٤.

١٠٩- القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي،دستور الاتحاد الأوروبي، الدول الاتحادية الفدرالية: دستور الاتحاد الأوروبي (١٥)،المكتبة القانونية،بغداد،٢٠٠٥.

١١٠- د.نديم البيطار، نقد الطريق الاقتصادي كأداة إلى الاتحاد السياسي، ط٢، بيسان للنشر والتوزيع والاعلام،بيروت،٢٠٠٢.

١١١-د.نديم البيطار،من التجزئة إلى الوحدة،مركز دراسات الوحدة العربية،ط٣،بيروت،١٩٨٢.

١١٢-هاني خلاف وأحمد نافع،نحن وأوروبا، شواغل الحاضر وآفاق المستقبل،مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية الأهرام،القاهرة،١٩٩٧.

١١٣- د.هشام آل شاوي،مقدمة في علم السياسة،دار الكتب للطباعة والنشر،موصل-العراق،دون سنة طبع.

١١٤-د.وائل أحمد علام،البرلمان الأوروبي،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٩٨.

١١٥-وليد عبدالحي وآخرون، آفاق التحولات الدولية المعاصرة،ط١،دار الشروق و مؤسسة عبدالحميد شومان،عمان،٢٠٠٢.

الكتب المترجمة

١١٦- أبدوريا،المدخل إلى العلوم السياسية ،ترجمة نوري محمد حسين،ط١،مطبعة عصام،بغداد،١٩٨٨.

١١٧- إدمون جوف،علاقات دولية، ترجمة منصور القاضي،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،دون تأريخ ومكان نشر.

١١٨- أرثر مارويك، الحرب والتحول الاجتماعي في القرن العشرين، ترجمة سمير عبدالرحيم الجلبي،دار المأمون للترجمة والنشر، بغداد،١٩٩٠.

١١٩-آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد،ط١،ترجمة حسني زينه،معهد الدراسات الاستراتيجية،بغداد-بيروت،٢٠٠٦.

١٢٠- إريك هوبسباوم،الأمم والنزعة القومية منذ عام ١٨٧٠، ط١،ترجمة عدنان حسين، دارالمدى،دمشق،١٩٩٩.

١٢١-أندريه هوريو،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،ج١،ترجمة علي مقلد وآخرون،ط٢،الأهلية للنشر والتوزيع،بيروت،١٩٧٧.

١٢٢- اليزابيث ستيفنز،العلاقات العسكرية و الاقتصادية بين دول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي، ط١،ترجمة مركز الخليج للأبحاث،مركز الخليج للأبحاث،٢٠٠٤.

١٢٣- إيان كلارك،العولمة و التفكك،ترجمة ونشر مركز الأمارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية،ط١،سلسلة دراسات مترجمة(١٤)،أبوظبي،٢٠٠٣.

١٢٤-باول أينفسج، نظام أوروبا الجديد،ترجمة أحمد عبدالخالق ومحمد بدران، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، دون سنة طبع.

١٢٥- برتراند راسل،حكمة الغرب،ج٢،ترجمة د.فؤاد زكريا،سلسلة عالم المعرفة:(٧٢)،الكويت،١٩٨٣.

١٢٦- بشارة خضر،أوروبا و الوطن العربي،ط١،ترجمة د.جوزيف عبدالله،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،١٩٩٣.

١٢٧- بول روتيه، التنظيمات الدولية، ترجمة أحمد رضا، دار المعرفة،مصر،١٩٧٨.

١٢٨- بول هازار، الفكر الأوروبي في القرن الثامن عشر: من مونتسكيو إلى ليسنج، ترجمة د. محمد غلاب،منشورات وزارة الثقافة، دمشق ، ٢٠٠٤.

١٢٩- بول هيرست وجراهام تومبسون،مساءلة العولمة،ترجمة إبراهيم فتحي،منشورات المجلس الأعلى للثقافة : المشروع القومي للترجمة، دون جهة ومكان نشر،١٩٩٩.

١٣٠- بيار ميكال،تأريخ العالم المعاصر(١٩٤٥-١٩٩١)،ترجمة يوسف ضوميط،ط١،دار الجيل، بيروت،١٩٩٣.

١٣١- تشارلس أو.ليرتش،الحرب الباردة ومابعدها،ترجمة د.فاضل زكي محمد،دار الحرية للطباعة،بغداد،١٩٧٦.

١٣٢- توم بوتومور، علم الإجتماع السياسي، ترجمة د.وميض نظمي، ط١،دار الطليعة للطباعة و النشر ،بيروت،١٩٨٦.

١٣٣- جابرييل إيه. آلموند و جي. بنجهام باويل الأبن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر،ط١،ترجمة هشام عبدالله،دار الأهلية للنشرو التوزيع،عمان-الأردن،١٩٩٨.

١٣٤- جان جاك شوفاليه،تأريخ الفكر السياسي،ترجمة د.محمد عرب صاصيلا،ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات،بيروت،١٩٨٥.

١٣٥- **جورج سباين،تطور الفكر السياسي،الكتاب الثالث،ترجمة د.راشد البراوي،دار المعارف بمصر،القاهرة،١٩٧١.**

١٣٦- **جوزيف س. ناى الأبن، المنازعات الدولية: مقدمة للنظرية والتأريخ،ط١،ترجمة د.أحمد أمين الجمل ومجدي كامل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة،١٩٩٧.**

١٣٧- **جوزيف س.ناى الأبن،مفارقة القوة الأمريكية،ترجمة د.محمد توفيق البجيرمي،ط١،مكتبة العبيكان،الرياض-السعودية،٢٠٠٣.**

١٣٨- **جون بيليس و ستيف سميث،عولمة السياسة العالمية،ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث ،ط١، دبي،٢٠٠٤.**

١٣٩- **رالف غولدمان، من الحرب إلى سياسة الأحزاب،ترجمة فخري صالح،دار الأهلية للنشر و التوزيع، ط١، عمان،١٩٩٦.**

١٤٠- **رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية،ترجمة غالي برهومة وآخرون،طبعة خاصة،منتدى الاتحادات الفدرالية،أوتاوا-كندا،٢٠٠٦.**

١٤١-**زبجينو بريجنسكي،الأختيار،ترجمة عمر الأيوبي،ط١،دار الكتاب العربي،بيروت،٢٠٠٤.**

١٤٢-**زبجينو بريجنسكي،رقعة الشطرنج الكبرى،ترجمة أمل الشرقي،ط١،دار الأهلية للنشر،عمان-الأردن،١٩٩٩.**

١٤٣- **زكي العايدي وآخرون، المعنى والقوة في النظام العالمي الجديد،ط٢، ترجمة سوزان خليل، دار سينا للنشر،القاهرة،١٩٩٧.**

١٤٤-**ستيوارت دي لاما هوتيير،السوق الأوروبية المشتركة،ترجمة أحمد كمال عاشور، سلسلة من الشرق والغرب،دون سنة ومكان نشر.**

١٤٥- **كارل و. دوتش،تحليل العلاقات الدولية،ترجمة محمود نافع،مكتبة الأنجلوا المصرية،القاهرة،١٩٨٢.**

١٤٦- **الكسندر كيرسانوف،الولايات المتحدة الاميركية وأوروبا الغربية: العلاقات الاقتصادية بعد الحرب الكونية الثانية،ترجمة جبرائيل فياض،دار الفارابي،بيروت،١٩٧٤.**

١٤٧- **لويس دوللو، التأريخ الدبلوماسي،ط٢، ترجمة د.سموحي فوق العادة،سلسلة زدني علما:(١٨٧)، منشورات عويدات، بيروت-باريس،١٩٨٢.**

١٤٨- **لويس شنايدر، العالم في القرن العشرين،ترجمة سعيد عبود السامرائي، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت،دون سنة طبع.**

١٤٩- **مايكل جى هوغان،نهاية الحرب الباردة: مدلولاتها وملابساتها،دراسة وترجمة محمد أسامة القوتلي،منشورات وزارة الثقافة،دمشق،١٩٩٨.**

١٥٠- **هـ.ا.ل.فيشر،تأريخ أوروبا في العصر الحديث ١٧٨٩-١٩٥٠،ترجمة أحمد نجيب هاشم وآخرون، دار المعارف بمصر،١٩٥٨.**

١٥١-**هاملتن ومادسن وجاي، الدولة الاتحادية :أسسها ودستورها، ترجمة جمال محمد أحمد،منشورات دار مكتبة الحياة،بيروت،١٩٥٩.**

١٥٢- هانز جى. مورجنتاو، السياسة بين الأمم،ترجمة خيري حماد،ج٣ ، الدار القومية للطباعة و النشر،سلسلة كتب سياسية،دون جهة نشر ،١٩٦٥.
١٥٣- هانز جي.مورجنتاو،السياسة بين الأمم، ترجمة خيري حماد،ج١،الدار القومية للطباعة والنشر،دون مكان النشر،١٩٦٥.
١٥٤- هنري باركي وآخرون،القضية الكوردية في تركيا،ترجمة هفال،ط١،مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر،أربيل،٢٠٠٧.
١٥٥- هنري كيسنجر،الدبلوماسية من الحرب الباردة حتى يومنا هذا،ترجمة مالك البديري،ط١،دار الأهلية للنشر و التوزيع،عمان ،١٩٩٥.
١٥٦- هنري كيسنجر،هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟: نحو دبلوماسية للقرن الحادي والعشرين، ترجمة عمر الأيوبي،دار الكتاب العربي، بيروت،٢٠٠٢.
١٥٧- هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف،بيت الحكمة،بغداد،دون سنة طبع.
١٥٨- والتر هولشتين،أوروبا المتحدة،ترجمة د.رياض الشيخ، دار النهضة العربية،سلسلة موضوعات الساعة:(٣)،القاهرة،١٩٦٥.

البحوث والمقالات العربية والمترجمة

١٥٩- د.أحمد الغندور، التكتلات الاقتصادية الدولية في العالم المعاصر، مجلة السياسة الدولية، العدد(٥) عام ١٩٦٧، القاهرة.
١٦٠- د.الشافعي محمد بشير،أسس وسمات التنظيم الدولي العربي والأوروبي،مجلة القانون والاقتصاد،العدد٤ لسنة١٩٦٧،القاهرة.
١٦١- د.جان ماركو،أي غد لأوروبا،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ في تموز عام ٢٠٠٤،القاهرة.
١٦٢- جورج ثروت فهمي،الدستور الأوروبي: الفرص والقيود،مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥٨ أكتوبر٢٠٠٤،القاهرة.
١٦٣- حسن أبو طالب،علاقات اليابان والجماعة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ٩٩ لسنة ١٩٩٠،القاهرة.
١٦٤- د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ يوليو ٢٠٠٤،القاهرة.
١٦٥- د.حسن نافعة،العولمة قد تعرقل المسيرة الأوروبية لكنها لن توقفها،جريدة الوفاق،العدد ٢٢٤٧ بتأريخ ٢٠٠٥/٦/٢٠. المتاح على شبكة الانترنت على الوقع الالكتروني التالي: www.al-vefagh.com.
١٦٦- د.خالد سعد زغلول حلمي،النظام القانوني للاتحاد النقدي الأوروبي،مجلة الحقوق،العدد الثالث لسنة٢٠٠٠،جامعة الكويت،الكويت.
١٦٧- راجية أبراهيم صدقي،الجماعة الأوروبية: مشروع أوروبا ١٩٩٢،مجلة السياسة الدولية،العدد٩٩،كانون الثاني ١٩٩٠،القاهرة.

١٦٨- سلام العبودي، الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل ،جريدة التآخي،بغداد،الأعداد ٤٦٦٩، ٤٦٧١، ٤٦٧٢، ٤٦٧٣، ٤٦٧٥،بتأريخ ١٨و ٢١و ٢٢و ٢٣و ٢٠٠٦/١/٢٥.

١٦٩- د.عبدالرحمن رحيم عبدالله،اللامركزية الإدارية واللامركزية الفدرالية وأوجه المقارنة بينهما،بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين/كلية القانون والسياسة،العدد الأول، السنة الأولى، حزيران١٩٩٤،أربيل.

١٧٠- عبدالفتاح الجبالي،أوروبا وإشكاليات الوحدة النقدية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٠٩، ١٩٩٢، القاهرة.

١٧١- د.عماد جاد،الاتحاد الأوروبي:تطور التجربة، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٦١ ،السنة ٢٠٠٥،القاهرة.

١٧٢- د.عمر الشوبكي،استراتيجيات بناء الوحدة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد١٥٧،يوليو ٢٠٠٤،القاهرة.

١٧٣- د.عمر الشوبكي،أوروبا من السوق إلى الاتحاد : صناعة الوحدة، مركز الدراسات السياسية والأستراتيجية-الأهرام،كراسات إستراتيجية،العدد ١٤١ تموز ٢٠٠٤،القاهرة.

١٧٤- د.عمر حمزاوي، دستور أوروبا: صراعات التأريخ والهوية والقوة عندما تقف عائقا أمام عقلانية إدارة الوحدة،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية-الأهرام-، المقالات الإسبوعية، المتاح على شبكة الأنترنت على العنوان التالي: www.ahram.org.eg/acpss/

١٧٥- د.فريدة جاد الحق، الهوية الثقافية الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧، ٢٠٠٤،القاهرة.

١٧٦- محمد أحمد مطاوع، تطوير سياسة دفاعية وأمنية مشتركة في أوروبا،مجلة السياسة الدولية، العدد١٥٧، ٢٠٠٤،القاهرة.

١٧٧- د.محمد يوسف السركي،السياسة الزراعية للسوق الأوروبية المشتركة،مجلة الأهرام الاقتصادي،العدد ٣٠٤،أبريل ١٩٦٨،القاهرة.

١٧٨- محمود عبدالمنعم مرتضى وآخرون،التحرك الدولي للسوق الأوروبية المشتركة،مجلة السياسة الدولية،العدد٢٦، تشرين الأول ١٩٧١،القاهرة.

١٧٩- نبيه الأصفهاني، سوق مشتركة أوروبية لرؤوس الأموال،مجلة الأهرام الاقتصادي،العدد٣٠٤،نيسان١٩٦٨،القاهرة.

١٨٠- نبيه الأصفهاني،مستقبل حركة الوحدة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٤ لسنة ١٩٦٩،القاهرة.

١٨١- نبيه الأصفهاني،معاهدة ماستريخت بين التوقيع و التطبيق، مجلة السياسة الدولية، العدد ١١١ كانون الثاني ١٩٩٣،القاهرة.

١٨٢- نرمين السعدي،تطور النظام النقدي الأوروبي:الإشكاليات وتوقعات المستقبل،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٢٩، ١٩٩٧،القاهرة.

١٨٣- هدى حوا، مقالة بعنوان (الدستور الأوروبي وسجال موازين قوى)، جريدة السفير،العدد ١٠٧٣٠ بتأريخ ٢٠٠٧/٦/٢٢،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.assafir.com

١٨٤- **ويليام فاف**،الاتحاد الأوروبي بين التطلعات المستقبلية ومعضلة السيادة الوطنية، مقالة منشورة على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي: www.voltairenet.org/article/33185.html .

١٨٥- **يوشكا فيشر**،الاتحاد الأوروبي يتحرك إلى الأمام أخيرا،ترجمة إبراهيم محمد علي، مقال منشور على الموقع الألكتروني لمعهد العلوم الإنسانية Project Syndicate، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.project-syndicate.org .

١٨٦- **يوشكا فيشر**،مستقبلان في إنتظار أوروبا،ترجمة إبراهيم محمد علي، مقالة منشورة على الموقع الألكتروني لمعهد العلوم الإنسانية Project Syndicate، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.project-syndicate.org .

١٨٧- **ليسلي س. ليبل**، السياسة الدفاعية للأتحاد الأوروبي :المنظور الأمريكي، إعداد وترجمة ياسمين القيومي،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية -الأهرام-، قراءة إستراتيجية، حزيران ٢٠٠٤، المتاح على شبكة الانترنت على الموقع الألكتروني التالي www.ahram.org.eg/acpss-ahram/2001/1/1/RE1D28.HTM.

الرسائل الجامعية

١٨٨- **أمين فرج شريف**، المواطنة ودورها في تكامل المجتمعات التعددية-المجتمع العراقي نموذجا-، رسالة ماجستير،كلية العلوم السياسية-جامعة صلاح الدين،أربيل،٢٠٠٦.

١٨٩- **سباعي الطالب**،كيفية صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق -جامعة القاهرة،٢٠٠٣-٢٠٠٤،القاهرة.

١٩٠- **سندس عباس حسن**،آثار الوحدة الاقتصادية الأوروبية على الوطن العربي،رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد،بغداد،١٩٩٣.

١٩١- **سولاف محمد أمين**،تحديد الصلاحيات في الدولة الفدرالية،رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٦.

١٩٢- **عبدالحكيم خسرو جوزل**،ظاهرة تفكك الدول مابعد الحرب الباردة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة - جامعة صلاح الدين، أربيل،٢٠٠٣.

١٩٣- **نوار محمد ربيع نوري الخيري**، مستقبل الاتحاد الأوروبي في ضوء المتغيرات الدولية الجديدة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية -جامعة بغداد،١٩٩٤

المعاهدات والدساتير

١٩٤- **القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩وتعديلاته لغاية عام ٢٠٠٢**، من مطبوعات المجلس الوطني لكوردستان-العراق/ اللجنة القانونية، سلسلة من الدساتير الفدرالية: (٤)، إعداد المحامي طارق محمد سعيد جامباز،كوردستان،٢٠٠٦.

١٩٥- **دستور الاتحاد السويسري بتأريخ ١٨ نيسان ١٩٩٩ المعمول به منذ ١ كانون الثاني ٢٠٠٠.**

١٩٦- **معاهدة الاتحاد الأوروبي**،ترجمة سالم العيسي،ط١،دار الأهالي للطباعة والنشر،دمشق.

المحاضرات

١٩٧- د.شيرزاد أحمد النجار، محاضرات في (النظرية العامة للقانون الدستوري) ألقيت على طلاب المرحلة الأولى في كلية الحقوق (١٩٩٢-١٩٩٣)، جامعة صلاح الدين ،أربيل- أقليم كوردستان/العراق.

ثانيا: المصادر الكردية

١٩٨- د.شيرزاد أحمد النجار، گوتارى فيدراليزم له خەباتى سياسى ئەمرۆى گەلى كوردستان و عێراقى داهاتوودا،گۆڤارى ياسا،زانكۆى سليمانى،ژماره ٦ سالٌى ٢٠٠٢،سليمانى-هەرێمى كوردستان-عێراق.

ثالثا: المصادر باللغة الانجليزية

الكتب المطبوعة

199- Colin Hay & Anand Menon, European Politics, Oxford University Press, New York, 2007.
200- John Fairhurst,Law of the European Union,5th edition,Pearson Longman,Great Britain,2006.
201- John Pinder,The Building of the European Union, 3rd Edition, Oxford University Press,New York, 1998.
202- Laura Cram, Integration theory and the study of the European policy process, in the book (European Union : Power and policy-making, edited by Jeremy Richardson,2nd edition,Routledge,London,2001).

الكتب المستلة من المواقع الالكترونية

203- David Mc Kay, Federalism and European Union : Appolitical Economy Perspective, Oxford University Press,1999. www.questia.com
204- Frederick K. Lister, ' The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederation Governance, Green Wood Press, London,1996. www.questia.com
205- Jürgen Habermas, Why Europe needs a constitution,from the Book (Developing a Constitution for Europe, Edited by Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez,1st published, Routledge, London,2004). www.questia.com
206- Michael Burgess, Federalism and European Union : The Building of Europe 1950-2000,First Published ,Routledge,London,2000. www.questia.com
207- R. Daniel Kelemen, The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond, Harvard University Press,Cambridge, Massachusetts, and London, England,2004. www.hup.harvard.edu/catalog/KELRUL.html
208- Vernon Bogdanor, Federalism and the Nature of the European Union ,from the book "Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union, Edited by Kalypso Nicolaidis and Stephen Weatherill, Oxford University Press, Oxford,2003". www.questia.com

البحوث والمقالات الالكترونية

209- Brendan Donnelly, Whither the Council ?, Online Paper 37/03,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2003.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution
210- Didier Bigo and others, The Institutions of JHA, Federal Trust for Education and Research,2006,p.2. www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FT_JHA_1.pdf
211- Giovanni Grevi, Light and Shade of a quasi-Constitution: An Assessment, , Online Paper 08/04,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution
212- Jean-Claude Piris, Does the European Union have a Constitution ? Does it need one?, Harvard Law School,Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00,Cambridge,MA02138,USA,2000.
http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html
213- Lars Hoffmann ,Constitutionalism and Federalism in the 'Future of Europe' debate: The German Dimension, Online Paper 03/04,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004. http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution
214- Paul Craig, What constitution does Europe Need? The House that Giscard Built: Constitutional Roome with a View , Online Paper 26/03,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004. http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution
215- R. Daniel Kelemen, Built to Last? The durability of EU federalism, Memo prepared for conference on the 2007 volume of the EU Studies Association’s:State of the European Union (Oxford University Press).Princeton University, September 2005.www.princeton.edu
216- R.Daniel Kelemen, The Structure and Dynamics of EU federalism, Article, Comparative Political Studies, Vol. 36 No. 1/2, February / March 2003.http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1-2/184
217- Stelios Stavridis,Confederal Consocit.ion and the Future of the European Union, Hellenic Foundation for European & Foreign Polic, Athens,2001.www.eliamep.gr/eliamep/files/op0109.PDF
218- Tanja A.Börzel and Thomas Risse, Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System, Jean Monnet Working Paper No.7/00,2000. http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0101.htm
219- Tony Brown, Achieving Balance : Institution and Member States , Online Paper 1/04,The Federal Trust for Education and Research,Londone,2004. http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution
220- Wolfgang Wessels and Udo Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament - The Evolution of the European Parliament." European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) No 006.
http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm.
221- Wolfgang Wessels. "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution." Journal of Common Market Studies Vol 39, No 2: June 2001.
http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.0028

الرسائل والأطروحات المستلة من المواقع الألكترونية

222- Anne Harmaste, The European Union's Federal Development : Increasing Challenges The Accession Negotiations, Master of Arts Thesis , University of TARTU, Faculty of Social Sciences – Department of Political Science , 2003. www.ut.ee/ABVKeskus/publ/2004/EUfeder.pdf

المعاهدات والدساتير

223- Treaty Establishing a " Constitution for Europe".

رابعا: الموسوعات

٢٢٤- موسوعة ويكبيديا على الموقع الألكترونى: http://ar.wikipedia.org
٢٢٥- موسوعة Your Dictionary على الموقع الألكترونى: www.yourdictionary.com

خامسا:المواقع الألكترونية بشكل عام

226- www.adnki.com
227- www.ahram.org.eg
228- www.al-akhbar.com
229- www.almania-info.diplo.de
230- www.al-vefagh.com
231- www.alyaum.com/issue
232- www.amanjordan.org
233- www.ambafrance-eg.org
234- www.ar.chinabroadcast.cn/189/2006/10/12/41@64205.htm
235- www.arabic.rnw.nl
236- www.assafir.com
237- www.bbcarabic.com
238- www.bna.bh
239- www.cisstat.com
240- www.dw-world.de
241- www.eu2007.de
242- www.europa.eu/scadplus/cig2004/debates1_en.htm
243- www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm
244- www.federalunion.org.uk/news/2007/070623reformtreatyanalysis.shtml
245- www.islamonline.net
246- www.project-syndicate.org
247- www.questia.com
248- www.sami-aldeeb.com
249- www.siyassa.org.eg
250- www.thawra.alwehda.gov.sy
251- www.unizar.es/euroconstiucion/Treaties/Treaty_const_Rat.htm
252- www.voltairenet.org/article/33185.html
253- www.wtoarab.org

الملحق رقم (١)

(النظريات السياسية للتكامل الدولي)

النظرية	آلية عملية الاندماج	الشكل النهائي لعملية الاندماج
الفدرالية	مؤتمر دستورى أو التفاوض بين الدول	دولة فدرالية
الاتصالية	التفاعل عن طريق الاتصالات	مجتمع أمن
الوظيفية	إنشاء عدد من المنظمات الوظيفية و نقل جزء من سيادة الدولة إليها	مجموعة من المنظمات الوظيفية غير المسيسة
الوظيفية الجديدة	الإنتشار من القطاعات الفنية إلى القطاعات السياسية	مؤسسات إقليمية مافوق الوطنية

المصدر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية،ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١،ص٢٠.

الملحق رقم (٢)

مستويات التكامل الاقتصادي

المراحل	الغاء الحصص و الجمارك	وضع التعريفة الجمركية المشتركة	حرية حركة عوامل الانتاج	تنسيق السياسات الاقتصادية	توحيد السياسات الاقتصادية
منطقة التجارة الحرة	×				
الاتحاد الجمركي	×	×			
السوق المشتركة	×	×	×		
الاتحاد الاقتصادي	×	×	×	×	
التكامل الاقتصادي التام	×	×	×	×	×

المصدر : د.عبدالمنعم سعيد، الجماعة الأوروبية: تجربة التكامل والوحدة،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،سلسلة الثقافة القومية:(٥)،بيروت،١٩٨٦،ص٢٢.

الملحق رقم (٣)

التوسع العمودي للاتحاد الأوروبي فترة خلال فترة أعوام ١٩٥١-٢٠٠٤

السنة	التطورات
١٩٥١	معاهدة باريس المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب.
١٩٥٧	معاهدة روما المنشئة لكل من الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية والجماعة الاقتصادية الأوروبية.
١٩٦٨	إستكمال الاتحاد الجمركي.
١٩٧٠	بدء آلية التعاون السياسي الاوروبي.
١٩٧٥	انشاء المجلس الاوروبي.
١٩٧٩	انشاء نظام النقد الاوروبيEMS وانتخاب البرلمان الأوروبي بطريقة مباشرة.
١٩٨٦	معاهدة القانون الاوروبي الموحد: دخول مرحلة تحقيق السوق الموحدة، وتمديد اختصاصات الجماعة الاوروبية إلى مجالات سياسة البيئة، والتعاون الاقتصادي والاجتماعي، والبحث والتطوير التكنولوجي، والسياسة الاجتماعية.
١٩٩٢	معاهدة ماستريخت المنشئة للاتحاد الاوروبي: التوجه نحو تحقيق الوحدة الاقتصادية والنقدية(العمود الأول)، تحويل آلية التعاون السياسي الأوروبي إلى السياسة الخارجية والامنية المشتركة (العمود الثاني)، وانشاء التعاون في مجالات العدالة والشؤون الداخلية (العمود الثالث).
١٩٩٧	معاهدة أمستردام: تمديد اختصاصات الجماعة إلى بعض مناطق التعاون القضائي والشؤون الداخلية.
١٩٩٩	انطلاق السياسة النقدية المشتركة والعملة الموحدة.
٢٠٠٠	معاهدة نيس: الإصلاح المؤسساتي وعملية صنع القرار في الاتحاد الاوروبي.
٢٠٠٣	يقدم المؤتمر الدستوري مسودة الدستور الاوروبي للمجلس الاوروبي لمناقشته من قبل المؤتمر مابين الحكومي للدول الاعضاء .
٢٠٠٤	توقيع مشروع الدستور الاوروبي من قبل جميع الدول الاعضاء وتعليق سريانه على شرط تصديقه من قبل جميع الدول الأعضاء على وفق أوضاعهم الدستورية.

Source: Colin Hay & Anand Menon, European Politics, Oxford University Press, New York, 2007,p. 153.

الملحق رقم (٤)

التوسع الأفقي للاتحاد الأوروبي خلال أعوام ١٩٥١-٢٠٠٤

الاعضاء الاصليين	التوسع الاولى ١٩٧٢	التوسع الثاني ١٩٨١	التوسع الثالث ١٩٨٦	التوسع الرابع ١٩٩٥	التوسع الخامس ٢٠٠٤	التوسع السادس ٢٠٠٧
بلجيكا	بريطانيا	اليونان	البرتغال	النمسا	قبرص	بلغاريا
فرنسا	الدانمارك		اسبانيا	فنلندا	جمهورية التشيك	رومانيا
ألمانيا	أيرلندا			السويد	استونيا	
ايطاليا					المجر	
اللوكسمبورغ					لاتفيا	
هولندا					ليتوانيا	
					ماطا	
					بولندا	
					سلوفاكيا	
					سلوفينيا	

Source: Colin Hay & Anand Menon, European Politics, Oxford University Press, New York, 2007,p. 153.

الملحق رقم (٥)

عدد أصوات ومقاعد الدول الأعضاء في البرلمان الأوروبي والمجلس كما اتفقت عليه الدول الأعضاء عند معاهدة نيس عام ٢٠٠٠ مع عدد سكان كل دولة

الدول الأعضاء	السكان بالملايين	٪ إلى مجموع سكان EU	عدد الأصوات في المجلس	٪ إلى مجموع أصوات المجلس	عدد مقاعد في البرلمان	٪ إلى مقاعد البرلمان
ألمانيا	٨٢,٢	١٧,٠٦	٢٩	٨,٤١	٩٩	١٣,٥٢
بريطانيا	٥٩,٦	١٢,٣٧	٢٩	٨,٤١	٧٢	٩,٨٤
فرنسا	٥٨,٧	١٢,١٩	٢٩	٨,٤١	٧٢	٩,٨٤
ايطاليا	٥٧,٧	١١,٩٨	٢٩	٨,٤١	٧٢	٩,٨٤
اسبانيا	٣٩,٤	٨,١٨	٢٧	٧,٨٣	٥٠	٦,٨٣
هولندا	١٥,٩	٣,٣٠	١٣	٣,٧٧	٢٥	٣,٤٢
يونان	١٠,٥	٢,١٨	١٢	٣,٤٨	٢٢	٣,٠١
بلجيكا	١٠,٢	٢,١٢	١٢	٣,٤٨	٢٢	٣,٠١
البرتغال	١٠,٠	٢,٠٨	١٢	٣,٤٨	٢٢	٣,٠١
سويد	٨,٩	١,٨٥	١٠	٢,٩٠	١٨	٢,٤٦
النمسا	٨,١	١,٦٨	١٠	٢,٩٠	١٧	٢,٣٢
الدانمارك	٥,٣	١,١٠	٧	٢,٠٣	١٣	١,٧٨
فنلندا	٥,٢	١,٠٨	٧	٢,٠٣	١٣	١,٧٨
ايرلندا	٣,٨	٠,٧٩	٧	٢,٠٣	١٢	١,٦٤
اللوكسمبورج	٠,٤	٠,٠٨	٤	١,١٦	٦	٠,٨٢
بولندا	٣٨,٧	٨,٠٣	٢٧	٧,٨٣	٥٠	٦,٨٣
رومانيا	٢٢,٥	٤,٦٧	١٤	٤,٠٦	٣٣	٤,٥١
جمهورية التشيك	١٠,٣	٢,١٤	١٢	٣,٤٨	٢٠	٢,٧٣
المجر	١٠,٠	٢,٠٨	١٢	٣,٤٨	٢٠	٢,٧٣
بلغاريا	٨,٢	١,٧٠	١٠	٢,٩٠	١٧	٢,٣٢
سلوفاكيا	٥,٤	١,١٢	٧	٢,٠٣	١٣	١,٧٨
ليتوانيا	٣,٧	٠,٧٧	٧	٢,٠٣	١٢	١,٦٤
لاتفيا	٢,٤	٠,٥٠	٤	١,١٦	٨	١,٠٩
سلوفينيا	٢,٠	٠,٤٢	٤	١,١٦	٧	٠,٩٦
استونيا	١,٤	٠,٢٩	٤	١,١٦	٦	٠,٨٢
قبرص	٠,٨	٠,١٧	٤	١,١٦	٦	٠,٨٢
مالتا	٠,٤	٠,٠٨	٣	٠,٨٧	٥	٠,٦٨
المجموع	٤٨١,٧		٣٤٥		٧٣٢	

Source:Wolfgang Wessels. "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution." Journal of Common Market Studies Vol 39, No 2: June 2001,p.12. http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00285

الملحق رقم(٦)

توزيع مقاعد البرلمان الأوروبي على الجماعات السياسية في ٢٣ نيسان ٢٠٠٥

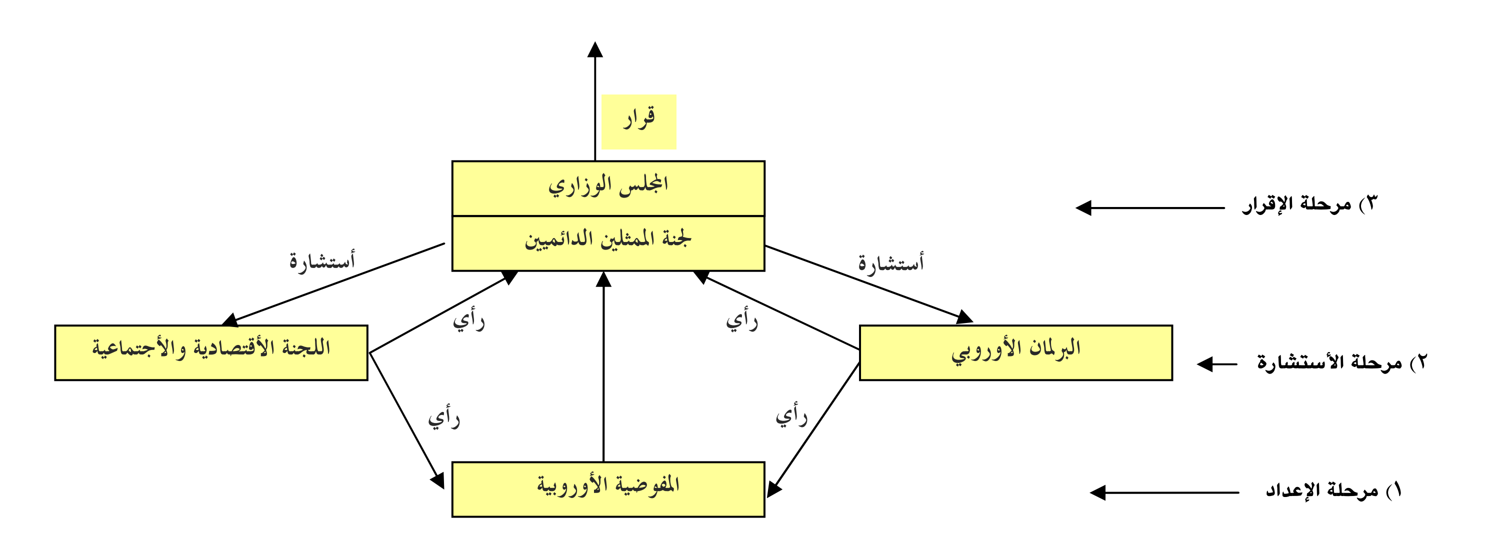
الجماعات السياسية الأوروبية	عدد مقاعد البرلمان
الحزب الشعبي الأوروبي والديمقراطيون الأوروبيون *European People's Party and European Democrats*	٢٦٨
المجموعة الاشتراكية *Socialist Group*	٢٠٢
تحالف التحررين والديمقراطيين لأوروبا *Alliance of Liberals and Democrats for Europe*	٨٨
تحالف الخضر وأوروبا الحرة *Greens/European Free Alliance*	٤٢
اليسار المتّحد الأوروبي / اليسار الأخضر الشمالي *European United Left/Nordic Green Left*	٤١
الإستقلال / المجموعة الديمقراطية *Independence/Democracy Group*	٣٦
إتحاد لأوروبا الأمم *Union for Europe of the Nations*	٢٧
الآخرون(المستقلين، أي الأعضاء غير منتمين إلى أي جماعة سياسية داخل البرلمان) *Others (unattached)*	٢٨
المجموع	٧٣٢

Source: John Fairhurst,Law of the European Union,5th edition,Pearson Longman,Great Britain,2006,p.103.

الملحق رقم (٧)

إجراء التشاور في العملية التشريعية

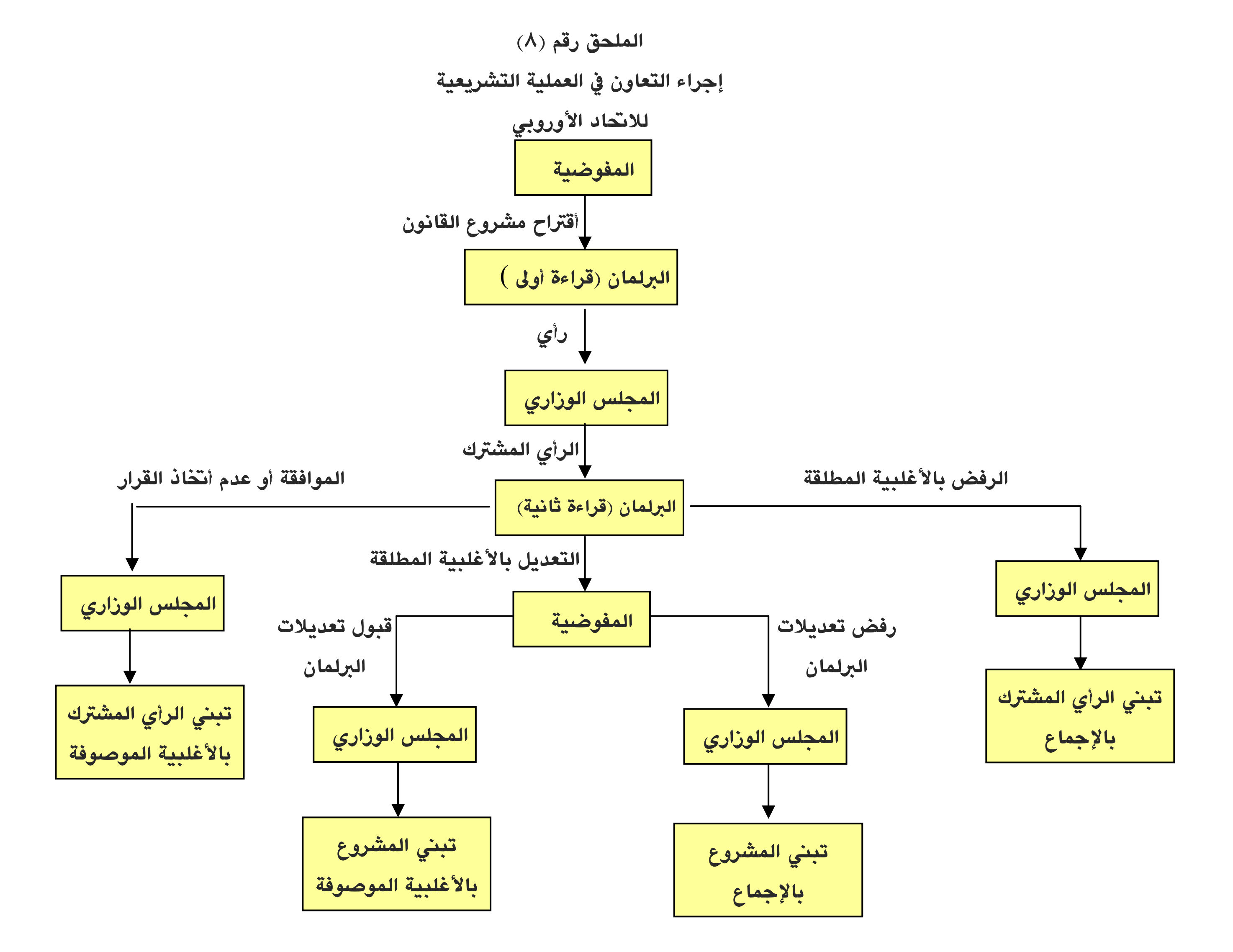
للاتحاد الأوروبي



المصدر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،صنع القرار في الأتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية ،ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١،ص٥٨.

الملحق رقم (٨)

إجراء التعاون في العملية التشريعية للاتحاد الأوروبي

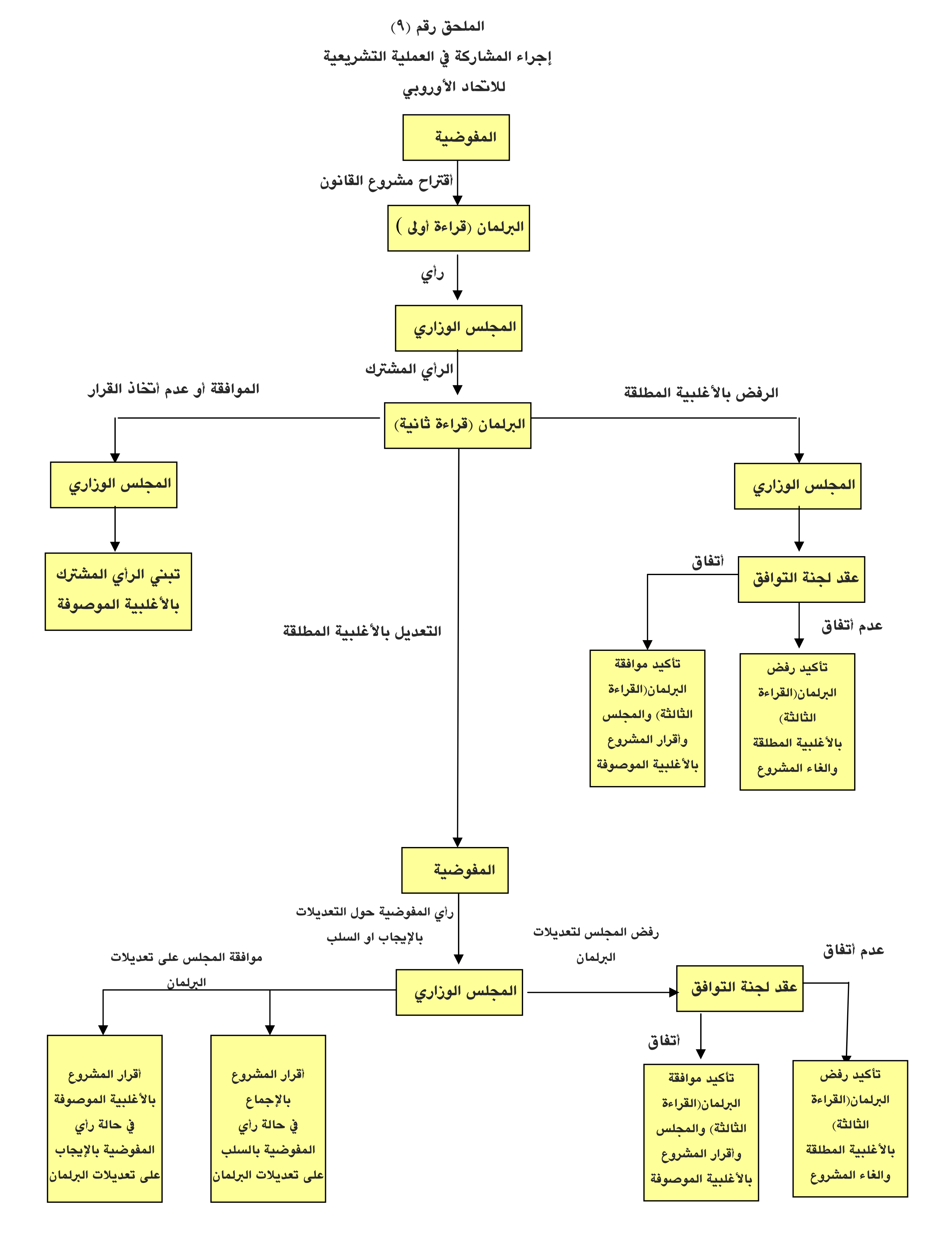


المصدر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا، **صنع القرار في الأتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية**،ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١،ص٦٠.

الملحق رقم (٩)

إجراء المشاركة في العملية التشريعية

للاتحاد الأوروبي



المصدر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا، صنع القرار في الأتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية،ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١،ص٦١.

الملحق رقم (١٠)

النسبة المئوية لتطور نفقات الأتحاد الأوروبي وتوزيعها على أهم قطاعات النشاط أو على بنود الإنفاق الرئيسية خلال الفترة (١٩٧٩-٢٠٠٠)

بنود الإنفاق	١٩٧٩	١٩٨٨	١٩٩٢	٢٠٠٠
النفقات الإدارية	٤,٠	٤,٥	٥,٨	٥,١
السياسة الزراعية المشتركة	٧٠,٠	٧١,٣٥	٥٣,٤	٤٤,٥
الصناديق البنوية	٩,٣	١٣,٧٥	٢٧,٤	٣٥,٣
قطاع البحوث	٩,٠	٢,٦	٣,٤	٦,٥
السياسة الخارجية والتعاون الدولي والتنمية (*)	٤,٧	٢,١	٤,٤	٥,٢
أموال معادة للدول الأعضاء (**)		٥,٧	٥,٦	٠,٠٥
دول شرق ووسط أوروبا(معونات ماقبل الأنضمام)				٣,٣٥

ملاحظات :

(*) هذه الأرقام لاتتضمن المساعدات المخصصة لدول إفريقيا والكاريبي والباسفيكي، في إطار أتفاقية لومي.

(**) وهي تمثل ١٠ بالمئة من قيمة ضريبة المبيعات مقابل النفقات الإدارية التي تحملتها الدول الأعضاء لتحصيل هذه الضريبة لحساب الأتحاد.

المصدر : د.حسن نافعة،الأتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا،ط١،مركز دراسات الوحدة لعربية،بيروت،٢٠٠٤ص٢٩٩.

الملحق رقم (١١)

موقع الاتحاد الأوروبي في نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية على وفق ترتيب دانيال إليزار

١- **الاتحادات**: عبارة عن كيانات مركبة بحيث تحتفظ فيها الوحدات المكونة بتماميتها بشكل أساسي أو حصري من خلال هيئات الحكم العامة المشتركة وليس من خلال هياكل الحكم المزدوجة. ومثال على ذلك : نيوزلندا، ولبنان، وبلجيكا.

٢- **الاتحادات اللامركزية دستوريا**: وهي مركزية بصورة أساسية من ناحية الشكل، حيث تناط فيها السلطة النهائية إلى الحكومة المركزية ولكنها تضم وحدات فرعية حكومية محمية دستوريا وذات حكم ذاتي وظيفي. مثال على ذلك :السويد، فرنسا، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية.

٣- **الاتحادات الفدرالية**: كيانات مركبة، تضم وحدات مكونة قوية وحكومة عامة قوية، ولكل منها سلطات عهد بها الشعب إليها بموجب الدستور، ولكل منها صلاحية في التعامل المباشر مع المواطنين من حيث ممارسة السلطات التشريعية والإدارية والضريبية. كما انها تنتخب انتخابا مباشرا بوساطة المواطنين.أمثلة على ذلك، الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، جمهورية ألمانيا الاتحادية، جمهورية النمسا الاتحادية.

٤- **الاتحادات الكونفدرالية**: وتكون بانضمام دول متعددة موجودة من قبل لتشكيل هيئة مشتركة لأغراض محددة معينة (الشؤون الخارجية، أو الدفاع، أو لأغراض اقتصادية)، غير أن الهيئة المشتركة تعتمد على الحكومات المكونة، فتتألف من ممثلين عن الحكومات المكونة، لذلك تكون لها قاعدة انتخابية ومالية غير مباشرة. والأمثلة التأريخية على ذلك : سويسرا في معظم الفترة من سنة ١٢٩١ إلى ١٨٤٧.

٥- **التحالفات الفدرالية**:وهي تدابير سياسية ترتبط فيها الوحدة الأكبر بوحدة أو وحدات أصغر، غير أن الوحدة الأصغر تحتفظ بقدر كبير من الحكم الذاتي ويكون لها دور أصغر في حكم الوحدة الأكبر، ويمكن حل العلاقة فقط عن طريق موافقة متبادلة. وأمثلة ذلك علاقة بورتوريكو بالولايات المتحدة الأمريكية، وعلاقة جزر ألاند بفنلندا.

٦- **الدول الشريكة**: وهي تشبه علاقة التحالفات الفدرالية، غير أنه يمكن لأي من الوحدات فيها حل العلاقة من جانبها بناء على شروط متفق عليها من قبل وثابتة في وثيقة أو معاهدة التأسيس. مثال على ذلك العلاقة بين نيوزلندا وجزر كوك ، وبين موناكو وفرنسا ، وليختنشتاين وسويسرا ، وسان مارينو وإيطاليا.

٧- **دول ذات سيادة مشتركة**: وحدات سياسية تزاول عملها تحت حكم مشترك من جانب دولتين خارجيتين أو أكثر، وتكون للسكان سيطرة ذاتية داخلية كبيرة. مثال على ذلك أندورا التي مارست مهامها تحت حكم مشترك من فرنسا واسبانيا خلال الفترة ١٢٧٨-١٩٩٣.

٨- **العصبات**: هي ترابطات بين وحدات تنظيمية مستقلة سياسيا لأغراض معينة وتزاول عملها من خلال أمانة عامة مشتركة وليس من خلال حكومة، ويمكن لأعضائها الانسحاب منها من جانب واحد. مثال على ذلك جامعة الدول العربية، رابطة كومنولث الأمم، منظمة حلف شمال الأطلسي، رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان).

٩- **السلطات الوظيفية المشتركة**: هي وكالات يؤسسها نظامان أو أكثر للقيام بصورة مشتركة بتنفيذ مهمة أو مهام معينة . ومن الأمثلة العديدة على ذلك : منظمة مصائد الأسماك في شمال غرب المحيط الأطلسي (NAFO)، الوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، ومنظمة العمل الدولية (ILO).

المصدر: رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية،ترجمة غالي برهومة وآخرون،طبعة خاصة،منتدى الاتحادات الفدرالية،أوتاوا-كندا،٢٠٠٦،ص١٠-١١.

- ١) الاتحادات Unions
- ٢) الاتحادات اللامركزية دستوريا Constitutionally Decentralized Union
- ٣) الاتحادات الفدرالية Federation
  - الاتحاد الأوروبي بخصائصه الفدرالية الواسعة والمتجاوزة للكونفدرالية
- ٤) الاتحادات الكونفدرالية Confederation
- ٥) التحالفات الفدرالية Federacies
- ٦) الدول الشريكة Associated States
- ٧) دول ذات سيادة مشتركة Condominiums
- ٨) العصبات Leagues
- ٩) السلطات الوظيفية المشتركة Joint Functional Authorities

الملحق رقم (١٢)

Brussels, 18 June 2005
SN 117/05

DECLARATION BY THE HEADS OF STATE OR GOVERNMENT OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION ON THE RATIFICATION OF THE TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE (European Council, 16 and 17 June 2005)

We have held a wide-ranging review of the process of ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe. This Treaty is the fruit of a collective process, designed to provide the appropriate response to ensure that an enlarged European Union functions more democratically, more transparently and more effectively.

Our European ambition, which has served us so well for over 50 years and which has allowed Europe to unite around the same vision, remains more relevant than ever. It has enabled us to ensure the well-being of citizens, the defence of our values and our interests, and to assume our responsibilities as a leading international player. In order to fight unemployment and social exclusion more effectively, to promote sustainable economic growth, to respond to the challenges of globalisation, to safeguard internal and external security, and to protect the environment, we need Europe, a more united Europe presenting greater solidarity.

To date, 10 Member States have successfully concluded ratification procedures, thereby expressing their commitment to the Constitutional Treaty. We have noted the outcome of the referendums in France and the Netherlands. We consider that these results do not call into question citizens' attachment to the construction of Europe. Citizens have nevertheless expressed concerns and worries which need to be taken into account. Hence the need for us to reflect together on this situation.

This period of reflection will be used to enable a broad debate to take place in each of our countries,involving citizens, civil society, social partners, national parliaments and political parties. This debate, designed to generate interest, which is already under way in many Member States, must be intensified and broadened. The European institutions will also have to make their contribution, with the Commission playing a special role in this regard.

The recent developments do not call into question the validity of continuing with the ratification processes. We are agreed that the timetable for the ratification in different Member States will be altered if necessary in response to these developments and according to the circumstances in these Member States.

We have agreed to come back to this matter in the first half of 2006 to make an overall assessment of the national debates and agree on how to proceed.

الملحق رقم (١٣)

موقف الدول الأوروبية في التصديق على الدستور الأوروبي

خلال فترة (تشرين الثاني ٢٠٠٤ – مايس ٢٠٠٦)

ت	الدولة	نوع التصديق	الموقف من التصديق	التأريخ
١	ليتوانيا	البرلمان	نعم (٨٤ نعم ، ٤ لا ، ٣ امتناع)	١١ تشرين الثاني ٢٠٠٤
٢	المجر	البرلمان	نعم (٣٢٢ نعم ، ١٢ لا ، ٨ امتناع)	٢٠ كانون الأول ٢٠٠٤
٣	إيطاليا	البرلمان	نعم (مجلس النواب: ٤٣٦ نعم ، ٢٨ لا ، ٥ امتناع) (مجلس الشيوخ: ٢١٧ نعم ، ٩ لا ، ١٦ امتناع)	٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٥
٤	سلوفينيا	البرلمان	نعم (٧٩ نعم ، ٤ لا ، ٧ امتناع)	١ شباط ٢٠٠٥
٥	أسبانيا	الاستفتاء	نعم (٧٦,٧٣٪ نعم ، ١٧,٢٤٪ لا)	٢٠ شباط ٢٠٠٥
٦	اليونان	البرلمان	نعم (٢٦٨ نعم ، ١٧ لا)	١٩ نيسان ٢٠٠٥
٧	بلجيكا	البرلمان	نعم (مجلس النواب: ١١٨ نعم ، ١٨ لا) (المجلس الاتحادي: ٥٤ نعم ، ٩ لا ، ١ امتناع)	٢٨ نيسان ٢٠٠٥
٨	سلوفاكيا	البرلمان	نعم (١١٦ نعم ، ٢٧ لا ، ٤ امتناع)	١١ مايس ٢٠٠٥
٩	بلغاريا	البرلمان	نعم	١١ مايس ٢٠٠٥
١٠	رومانيا	البرلمان	نعم	١٧ مايس ٢٠٠٥
١١	النمسا	البرلمان	نعم (مجلس النواب: ١٨٢ نعم ، ١ لا) (المجلس الاتحادي: ٥٩ نعم ، ٣ لا)	٢٥ مايس ٢٠٠٥
١٢	ألمانيا	البرلمان	نعم (مجلس النواب: ٥٦٨ نعم ، ٢٣ لا ، ٢ أمتناع) (المجلس الاتحادي: ٦٦ نعم ، ٣ امتناع)	٢٧ مايس ٢٠٠٥
١٣	فرنسا	الاستفتاء	لا (٤٥,١٣٪ نعم ، ٥٤,٨٧٪ لا)	٢٩ مايس ٢٠٠٥
١٤	هولندا	الاستفتاء	لا (٣٨,٤٪ نعم ، ٦١,٦٪ لا)	١ حزيران ٢٠٠٥
١٥	لاتفيا	البرلمان	نعم (٧١ نعم ، ٥ لا ، ٦ امتناع)	٢ حزيران ٢٠٠٥

ت	الدولة	نوع التصديق	الموقف من التصديق	التأريخ
١٦	قبرص	البرلمان	نعم (٣٠نعم ، ١٩ لا ، ١ امتناع)	٣٠ حزيران ٢٠٠٥
١٧	مالطا	البرلمان	نعم (٦٥ نعم ، بالإجماع)	٦ تموز ٢٠٠٥
١٨	اللوكسمبورغ	الاستفتاء	نعم (٥٦,٥٢٪ نعم ، ٤٣,٤٨٪ لا)	١٠ تموز ٢٠٠٥
١٩	فنلندا	البرلمان	نعم (١٢٥ نعم ، ٣٩ لا)	٥ كانون الثاني ٢٠٠٦
٢٠	أستونيا	البرلمان	نعم (٧٣ نعم ، ١ لا)	٩ مايس ٢٠٠٦
٢١	السويد	البرلمان	لم يجر	
٢٢	بريطانيا	الاستفتاء	لم يجر	
٢٣	البرتغال	الاستفتاء	لم يجر	
٢٤	بولندا	الاستفتاء	لم يجر	
٢٥	إيرلندا	الاستفتاء	لم يجر	
٢٦	الدانمارك	الاستفتاء	لم يجر	
٢٧	جمهورية التشيك	الاستفتاء	لم يجر	

المصدر: لتنظيم هذا الملحق اعتمدنا على المعلومات المتوفرة على الموقع الألكتروني لجامعة Zaragoza بأسبانيا: www.unizar.es/euroconstiucion/Treaties/Treaty_const_Rat.htm بتأريخ ٢٠٠٧/٣/٨.

حکومەتی هەرێمی کوردستان-عێراق
وەزارەتی خوێندنی باڵا و توێژینەوەی زانستی
زانکۆی سەلاحەددین-هەولێر
کۆلێژی یاسا و ڕامیاری-بەشی یاسا



سروشتی یەکێتی ئەوروپا

(توێژینەوەیەکی یاسایی شیکاریانە لەبەر ڕۆشنایی پەیماننامە بنەڕەتیەکانی یەکێتیەکە و پرۆژەی دەستوری ئەوروپی)

نامەیەکە
پێشکەشی ئەنجوومەنی کۆلێژی یاسا و ڕامیاری کراوە
لە زانکۆی سەلاحەددین-هەولێر
وەك بەشێك لە پێداوویستیەکانی وەدەستهێنانی پلەی ماستەر لە یاسای گشتی

لەلایەن
چواس حسن رسول
(بەکالۆریۆس لەیاسا/زانکۆی سەلاحەددین-هەولێر /٢٠٠٢- ٢٠٠٣)

بەسەرپەرشتی
پ.ی.د. شێرزاد ئەحمەد ئەمین نەجار

گەلاڕێزان ٢٧٠٧ شوال ١٤٢٨ تشرینی دووەمی٢٠٠٧

پوختەی نامە

(سروشتی یەکێتی ئەوروپا– لێکۆڵینەوەیەکی یاسایی شیکاریانە لەبەر ڕۆشنایی پەیماننامە بنەڕەتیەکانی یەکێتیەکە و پرۆژەی دەستوری ئەوروپی)

لـەم لێکۆڵینەوەیـدا ئامانجمانـە سروشـتی یـەکێتی ئـەوروپا شـی بکەینـەوە لەبـەر ڕۆشنایی:

١– پەیماننامەکانی کە یەکێتی ئەوروپایان لەسەر دامەزراوە لەساڵی ١٩٥١ بەرەودوا.

٢– پرۆژەی دەستوری ئەوروپی، کە پەسند کردنی لەناوخۆی هەندێك لە دەوڵـەتانی ئەندامی یەکێتیەکە تەواو نەکرا.

یەکێتی ئەوروپا بەرهەمی پرۆسەیەکی ئابووری ، سیاسی، کۆمەڵایەتی دوور و درێـژە کە زۆربەی وولاتانی ئەوروپی بەشداری دەکەن، لەدەرگای ئابووریەوە دەستی پێکردوە بۆ هێنانەدی یەکێتیەکی سیاسی.

ئامـانجی یـەکێتی ئـەوروپا هـەر لەسـەرتاوە هێنانـەدی یـەکگرتنی نێـوان وولاّتـانی ئـەوروپی ئەنـدام لەیەکێتیەکـە بـووە. ئەمـەش هۆکارێـك بـووە بـۆ ئـەوەی دیراسـەکردنی پرۆسەکە بکاتە جێی بایەخی لێکۆڵەرەوانی بواری یاساو زانستی سیاسەت و پەیوەندیـە نێودەوڵەتیـەکان، لـەو بوارەشـدا بەمەبەسـتی تێگەیـشتن لەیەکێتیەکـە و دیـاری کردنـی سروشتە یاساییەکەی گەلێك بیروبۆچوونی جیاجیا لـەلای یاساناسان و زانایـانی بـواری زانـستی سیاسـەت دەربـڕدراوە، لەوچوارچێوەیەشـدا، هەنـدێك پێیـان وایـە کەیـەکێتی ئەوروپا زیاتر نیە لە جۆرێکی ڕێکخراوە نێودەوڵەتیە حکومیەکان، هەندێکی دیکەش بە یەکێتیـەکی کۆنفـدراڵی لەقـەڵم دەدەن، لـەلای هەندێکیـشیان وەك یەکێتیـەکی فیـدراڵی ناسراوە. لەنێوان ئەم بیروبۆچونە لێك جیاوازانەشدا بەشێك لە لێکۆڵەرەوان گەیشتوونەتە ئـەوەی کـە یـەکێتی ئـەوروپا هـیچ کـام لەمانـەی پێـشوو نیـە، بـەڵکو جـۆرێکی تایبەتـە لەیەکێتی نێوان دەوڵەتان کەلەمەوپێش نموونەی نەبووە.

ئـەم لێکۆڵینەوەیـە، هەوڵێکـە بـۆ دیـاری کردنـی سروشـتی یاسـایی یـەکێتی ئـەوروپا، لەڕێگـەی خـستنە ڕووی مێـژووی بیرۆکـەی یـەکێتی ئـەوروپا، پاشـان شـیکردنەوە و لێکدانـەوەی پەیماننامــە بنەڕەتیــەکانی یەکێتیەکــە و بــەراورد کردنــی بەپرەنــسیپە گـشتیەکانی هەریـەك لـە ڕێکخـراوە نێودەوڵەتیـەکان و یـەکێتی کۆنفـدراڵی و یـەکێتی فیدراڵی، بەمەبەستی دیاری کردنی سروشتە یاساییەکەی.

ئـەم لێکۆڵینەوەیـە لـە چـوار بـەش پێـك دێـت، بەشـی یەکـەم بـاس لـە تیۆرەکـانی تەواوکاری سیاسی و ئابووری دەکات، بەشی دووەم باس لەپێشینەی هزری وپراکتیکی یەکێتی ئەوروپا دەکات، کە سەرەتایەك بوون بۆ یەکێـتی ئەوروپا، بەشی سێیەم باس لەپەرەسەندن و دامودەزگا و بوارەکانی چالاکی یەکێتیەکە دەکات، بەشی چوارەم باس لەسروشتی یاسایی یەکێتی ئەوروپا دەکات لەبەر ڕۆشنایی پەیماننامە دامەزرێنەکانی یەکێتیەکەو پرۆژەی دەستوری ئەوروپی. کۆتایی نامەکەش سەرجەم بەرەنجامەکانی کە لە لێکۆڵینەوەکەوە وەدەست هاتوون دەخاتەڕوو، کەئەمانەی خوارەوەیە:

١- یەکێتی ئەوروپا جۆرێك نیە لە ڕێکخراوە نێودەوڵەتیە حکومیەکان.
٢- یەکێتی ئەوروپا یەکێتیەکی کۆنفدراڵی نیە.
٣-یەکێتی ئەوروپا نەگیشتۆتە ئاستی دەوڵەتی فیدڕاڵی.
٤- یـەکێتی ئـەوروپا جـۆرێکی تایبەتـە لەیـەکێتی نێـوان دەوڵـەتان، ئامـانجی سەرەکیشی ئەوەیە یەکێتی تەواو لەنێوان دەوڵەتانی ئەندام تێیدا بێنێتە دی.

Summery

" Nature of the European Union
-A legal Analytical Study on the Basis of the Established Treaties of the European Union and the European Constitution Project-"

In this work we aimed to analysis the nature European Union according to the following :

1- The Treaties, which lead to estabilsh the European Union since 1951.
2- The project of European Constitution, which not completely approved by the all member states in the union.

The European Union is aproducation very long social, political, and economic process in wich most of European states contributed. The European Union initially was an economic project for the sake of a political union.

The future aim of European Union at the beginning was the unification of the Europea state members. This was a factor pushed many researchers in the field of law, politics science and international relations to study this process. In consequence of these studies and in the course of understanding it's legal nature variety of opinions appeared among jurists and politicians, in this framework, some of them make out that it is not more than an international governmental organization, some others see that it is a confederation union, and there is who said that it is a federation Union, among all these opinions there is among jurists who see that it is not any of these qualifications, it is just a non analogous special union among states.

This work is an attempt to show the legal nature of European Union throughout the study of it's evolution, as well as comparing and analyzing of the basic treaties of the Union in the light of the general principles of each of the international organizations, federation state, and confederation Union to arrive at the real legal nature.

This study comprises foure chapters, The first chapters deals with the political and economical integration, while the second chapter is about the theoretical and practical backgrounds of the

European Union, which was the beginning of the mentioned Union, the third chapter is about the European Union, evolution of it's foundations and it's activities, in the fourth chapter we discussed the European Unions nature according to the basic European Union treaties and the project of the European Union constitution. Finally the most important results had been contained in the conclusion, which included the following:

1- The European Union is not a International Government Organization.
2- The European Union is not a Confederal Union.
3- The European Union is not reached the level of a Federal State .
4- The European Union is a special union wich main purpose to a chiev complete union of its member states.

Kurdistan Regional Government – Iraq
Ministry of Higher Education & Scientific Research
Salahaddin University – Erbil
College of law and politics – Department of law



Nature of the European Union

(A legal Analytical Study on the Basis of the Established Treaties of the European Union and the European Constitution Project)

A THESIS
SUBMITTED TO THE COUNCIL OF THE COLLEGE OF LAW AND POLITICS
UNIVERSITY OF SALAHADDIN – ERBIL
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER
IN
PUBLIC LAW

BY

Chwas H. Rassul

(B.Sc/ University of Salahaddin -Erbil /2002-2003)

Supervised by

Asst. Prof. Dr. Sherzad A. Ameen Al-Najjar

Nov. 2007 Shauil 1428 Galarezin 2707